

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME

DES

CONSEILS DE PRÉFECTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 12 Mars 1913, à 1 h. 1/2

PAR

J. BUTTERLIN

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.
JÈZE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME

CONSEILS DE PRÉFECTURE

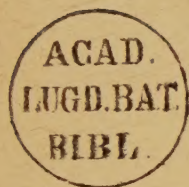
DES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 12 Mars 1913, à 1 h. 1/2

PAR



J. BUTTERLIN

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*,
JÈZE, *professeur*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913

PREMIÈRE PARTIE

COMPOSITION ET ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

La législation de 1790 avait attribué aux Directoires de département et de district, qui devaient être dans les provinces les organes élus du pouvoir central, la connaissance de certaines affaires administratives contentieuses.

La loi du 28 pluviôse an VIII supprima ces assemblées, remit aux préfets leurs attributions administratives et *aux Conseils de préfecture leurs attributions juridictionnelles*. Ces conseils devaient constituer un tribunal de premier degré pour quelques litiges limitativement déterminés ; ils étaient chargés, en outre, de statuer sur les demandes en autorisation de poursuites formées par les communes.

Ces attributions n'étaient pas générales et c'est pourquoi les Conseils de préfecture ne constituèrent pas la juridiction administrative de droit commun. Leur compétence fut et resta fixée par une énumération d'affaires soumises à leur connaissance.

Par la suite, pourtant, diverses dispositions de loi firent des Conseils de préfecture des comités consultatifs chargés d'éclairer le préfet de ses avis ; d'autres leur donnèrent quelques attributions individuelles.

Deux lois ont été édictées depuis la loi de l'an VIII pour réglementer la composition et le fonctionnement des Conseils de préfecture :

1° La loi de 1865. L'organisation était restée imprécise jusqu'à la fin de 1862 et, à cette époque seulement, par un simple décret, les règles générales des juridictions (débat oral, publicité des séances, ministère public) ont été appliquées aux Conseils de préfecture. Ce décret ayant été jugé insuffisant pour modifier à ce point la pratique, on fit de cette réforme, en 1865, l'objet d'une loi.

2° La loi du 22 juillet 1889 vint déterminer les règles de procédure à suivre en matière contentieuse.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION

Le Conseil de Préfecture se compose actuellement de trois membres, nommés et révocables par décret.

La loi du 28 pluviôse an VIII ne prévoyait aucune condition d'aptitude. Cette lacune a été en partie comblée par l'article 2 de la loi du 21 juin 1865 ainsi conçu : « Nul ne peut être appelé aux fonctions de Conseiller de préfecture s'il n'est âgé de 25 ans accomplis, licencié en droit, ou s'il n'a rempli pendant 10 ans au moins soit des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif, soit les fonctions de membre du Conseil général ou de maire ».

Ces fonctions sont incompatibles avec tout autre emploi administratif et avec l'exercice d'une profession ou d'un mandat public.

La présidence du Conseil était confiée au préfet par la loi du 28 pluviôse. La loi de 1865 institue un vice-président (généralement le plus ancien conseiller) désigné par décret sur la présentation du préfet. Sa mission est temporaire et renouvelable annuellement.

Il préside les audiences et en assure la police en cas d'empêchement du préfet. Il n'a pas rang individuel, il a le même traitement et le même uniforme, pourtant, il a le droit de porter la baguette au bord de l'habit (circulaire du 22 avril 1878).

En cas d'insuffisance de leur nombre, les Conseillers de préfecture désignent, à la pluralité des voix, un Conseiller général qui ne doit appartenir à aucun tribunal. En cas de partage sur le choix à faire, le préfet ou son suppléant a voix prépondérante (arrêté 19 fructidor an IX). En cas d'empêchement de tous les membres du Conseil de préfecture, la désignation est faite par le Ministre de l'Intérieur sur la présentation du préfet.

La loi du 28 pluviôse fixait au 1/10 du traitement des préfets celui des Conseillers de préfecture, soit 1.200, 1.600, 2.000 et 2.400 francs.

Le décret du 27 mars 1852 établit trois classes de Conseillers à 1.600, 2.000 et 3.000 francs.

Les traitements actuels 2.000, 3.000 et 4.000 francs furent établis par le décret du 25 décembre 1861. Ils redevenaient ainsi égaux au 1/10 des traitements des préfets de l'Empire. Cette corrélation a disparu depuis.

Conformément à la loi du 9 juin 1853 sur les retraites des fonctionnaires, les Conseillers de préfecture subissent la retenue de 5 0/0.

Le Conseil de préfecture est assisté d'un Commis-

saire du Gouvernement et d'un secrétaire-greffier depuis le décret du 30 décembre 1862, dont les dispositions ont été confirmées par la loi du 21 juin 1865 qui a rétabli le secrétaire général dans tous les départements.

A l'origine, les fonctions de Ministère public étaient remplies par un auditeur au Conseil d'Etat attaché à la Préfecture.

Le Conseil de préfecture de la Seine possède un président spécial.

Le nombre de ses membres, y compris le Président, est de neuf, répartis en deux sections selon les besoins du service.

Les fonctions de Ministère public sont remplies par des Commissaires du Gouvernement au nombre de quatre.

Le traitement du Président est de 20.000 francs, celui des Conseillers de 10.000 francs. Les Commissaires du Gouvernement ont un traitement minimum de 6.000 francs qui peut être augmenté de 1.000 francs après deux ans d'exercice et de 2.000 francs après quatre ans, sans pouvoir toutefois excéder 10.000 francs.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS

Les Conseils de préfecture, envisagés comme corps, ont des attributions juridictionnelles ou administratives.

Ils constituent avant tout une juridiction d'exception ; leur compétence est limitée à la connaissance des litiges dont l'examen leur est attribué par la loi de l'an VIII et par un certain nombre de lois postérieures.

Cette compétence présente les caractères suivants :

1° Elle est d'attribution, c'est-à-dire que le Conseil de préfecture est un peu comme le juge de paix en matière civile, il ne peut statuer que d'après des textes limitativement déterminés ;

2° Elle est toujours en premier ressort ;

3° Elle est territoriale ou *ratione loci*, non pas à raison du domicile du défendeur, mais à raison du lieu où a été accompli l'acte administratif attaqué. Une seule exception est faite à cette règle en matière de travaux publics. Lorsque le travail est exécuté

par le même entrepreneur dans plusieurs départements, par exemple pour les concessions de chemins de fer, on détermine par avance un seul Conseil de préfecture qui sera compétent pour tous les départements mais cette clause n'a, du reste, d'effet qu'entre le concessionnaire et l'administration et n'est pas opposable aux propriétaires qui réclament des indemnités pour dommages.

Mais si la loi de pluviôse confia aux Conseils de préfecture des attributions juridictionnelles et administratives, ils furent investis d'attributions répressives par la loi du 29 floréal an X et du contrôle financier à partir du 10 thermidor an XI.

Nous avons vu, d'autre part, qu'ils ont été chargés de quelques missions individuelles.

Nous répartirons donc en quatre catégories les attributions des Conseils de préfecture :

- 1° Attributions contentieuses ;
- 2° Attributions de tutelle ;
- 3° Attributions consultatives ;
- 4° Délégations et missions individuelles.

1° Attributions contentieuses.

Nous subdiviserons ce chapitre en trois parties :
a) contentieux de pleine juridiction ; *b)* contentieux de la répression ; *c)* contentieux de la comptabilité publique.

a) Contentieux de pleine juridiction.

Si la plupart des textes relatifs aux attributions contentieuses du Conseil de préfecture manquent de lien, nous pouvons constater cependant qu'en ce qui concerne les contributions directes et les travaux publics, la juridiction du Conseil forme un ensemble. La même tendance semblait se manifester en matière électorale. Le contentieux des élections aux Conseils généraux, d'arrondissement et municipaux avait été déféré au Conseil de préfecture par les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 ; des dispositions législatives, votées ultérieurement, ont étendu cette compétence aux Conseils de prud'hommes, aux délégués sénatoriaux, aux délégués mineurs.

Mais l'on ne peut dire qu'il y ait sur ce point homogénéité. En effet, la loi du 31 juillet 1875 a retiré au Conseil de préfecture le contentieux des élections au Conseil général. La loi de 1871 avait, tout d'abord, autorisé les Conseils généraux à vérifier les pouvoirs de leurs membres ; depuis 1875, ces réclamations relèvent du Conseil d'Etat.

On sait, d'autre part, que les élections des Chambres de commerce, des Chambres consultatives des Arts et Manufactures, des Associations syndicales ne sont pas jugées par le Conseil de préfecture.

Les autres affaires relevant de cette juridiction et rentrant dans cette catégorie sont, dit M. Laferrière,

relatives soit à des actes ou contrats administratifs, soit à des travaux d'intérêt général qui ne rentrent pas cependant sous la rubrique de travaux publics.

Parmi les actes administratifs, nous trouvons : les partages de biens communaux, les mesures prises par les Conseils municipaux à l'égard des logements insalubres et que les intéressés peuvent contester (loi du 15 février 1902), les décomptes dressés par la régie pour établir les manquants à l'encontre des cultivateurs de tabac (loi du 28 avril 1816), les autorisations concernant les établissements dangereux, incommodes et insalubres (l'opposition formée par les voisins est également portée, en premier ressort, devant le Conseil de préfecture, conformément au décret du 15 octobre 1810).

Parmi les contrats administratifs, figurent : les ventes de biens nationaux, les concessions de terre en Algérie, les baux passés avec les communes par les fermiers des octrois, en ce qui touche au sens et à la portée des contrats.

Les travaux d'intérêt général qui peuvent donner lieu à la compétence du Conseil de préfecture sont : les travaux de recherche de mines antérieurs à la concession, les travaux d'assèchement de mines exécutés conformément à la loi du 27 avril 1838 par les syndicats de concessionnaires.

Nous ne prétendons point faire autre chose que donner un aperçu rapide du genre d'affaires sou-

mises au Conseil de préfecture en matière de contentieux au fond. Aussi, nous bornerons-nous à cette brève énumération.

b) Contentieux de la répression.

C'est la loi du 29 floréal an X qui a donné compétence au Conseil de préfecture pour statuer sur les contraventions aux lois et règlements relatifs à la police des ports de commerce, des chemins de fer, des tramways, aux plantations des routes, à certaines parties de la police du roulage, aux lignes télégraphiques, aux travaux de dessèchement et d'endiguement, aux places de guerre.

Pour qu'il y ait lieu à intervention du Conseil de préfecture, il faut qu'il s'agisse, soit de dégradations, soit de contraventions aux faits expressément commandés par l'Administration et, sur ces différentes matières, la compétence est à la fois civile et pénale.

c) Contentieux de la comptabilité publique.

Le Conseil de préfecture juge en premier ressort, sauf appel à la Cour des Comptes : la comptabilité des communes et établissements publics dont le revenu n'excède pas 30.000 francs (loi 14 floréal an II). Cette compétence est étendue aux comptes des receveurs des hospices et établissements de bienfaisance

(ordonnance 23 janvier 1831), aux comptes des économes des écoles normales primaires dont les revenus ne dépassent pas 30.000 francs (ordonnance 7 juillet 1844), à l'apurement des comptes des receveurs des associations syndicales autorisées (art. 16 loi du 21 juin 1865), aux comptes des fabriques et consistoires (loi de finances 26 janvier 1892). Cette disposition a été abrogée par la loi de séparation (9 déc. 1905).

Le Conseil de préfecture est également compétent pour recevoir les comptes des ordonnateurs et individus qui se sont ingérés dans le maniement des deniers publics. Il déclare la comptabilité occulte et réclame, s'il y a lieu, des justifications.

Les règles applicables en cette matière sont analogues à celles suivies devant la Cour des Comptes : arrêtés rendus en chambre du Conseil ; conclusions du commissaire du gouvernement non requises.

Les séances ne peuvent être publiques que s'il s'agit de déclarer la comptabilité occulte.

d) Procédure devant le Conseil de préfecture.

Les attributions contentieuses du Conseil de préfecture étant établies, il importe d'examiner les règles de la procédure.

Pendant longtemps, la procédure n'a été réglée que sur des points de détail très secondaires par des dispositions législatives ou réglementaires. Le Conseil

d'État avait comblé la lacune et admis une jurisprudence d'usage.

La loi du 22 juillet 1889 a édicté, sur cette matière, tout un ensemble de règles qui se résument ainsi :

1° Introduction de l'instance. — L'instance est introduite au choix du demandeur, par une requête adressée au Conseil de préfecture ou par un exploit d'huissier signifié au défendeur. Si elle est introduite par requête, copie en sera notifiée au défendeur par le greffe.

Si elle est introduite par exploit, le dépôt de l'exploit doit être fait au greffe dans la quinzaine pour saisir le Conseil.

2° Instruction de l'affaire. — Elle se poursuit devant le Conseil de préfecture en chambre du Conseil. Un rapporteur est désigné ; le dossier doit lui être remis dans les vingt-quatre heures de l'enregistrement au greffe de la requête introductive d'instance. Eu égard aux circonstances de l'affaire, la chambre du Conseil fixe le délai accordé aux parties pour fournir leurs défenses. Le rapporteur est chargé de résumer tous les documents et de préparer un projet d'arrêt.

Pour s'éclairer, le Conseil doit recourir à tous les moyens qu'il juge opportun d'employer : expertises, enquêtes, auditions de témoins, etc.

Toute conclusion prise devra être mentionnée dans les mémoires des parties en demande et en

défense. Ces mémoires peuvent être rédigés par les parties elles-mêmes ou par un mandataire spécial ou, si elles veulent, par un avoué.

3° Audience publique et jugement. — Le rapport est lu en audience publique. Les parties sont alors libres de se faire défendre oralement par un avocat ou un mandataire spécial. Elles peuvent aussi se défendre en personne. Le Commissaire du gouvernement donne ses conclusions sur toutes les affaires. La décision est lue publiquement, hors la présence des parties.

Les arrêtés doivent être motivés et mentionner la publicité des séances. Ils sont exécutoires par eux-mêmes et l'appel, toujours possible, n'a, à leur égard, aucun caractère suspensif. Ils emportent hypothèque.

Le pourvoi en Conseil d'Etat doit être formé dans le délai de deux mois à partir de la signification. Les décisions sont susceptibles de deux recours, en outre de l'appel : l'opposition et la tierce opposition.

La procédure en matière d'élection, de contributions, de contraventions de grande voirie est soumise à des règles particulières.

Signalons enfin que la procédure en référé est rendue possible dans une certaine mesure depuis 1889 en matière administrative. Le référé est la solution donnée en cas d'urgence, à titre provisoire,

par le président et ne préjugeant en rien du fond du droit.

Avant 1889, on discutait la question de savoir si le préfet ou le vice-président du Conseil de préfecture pouvait ainsi trancher provisoirement un cas urgent.

L'article 24 de la loi du 22 juillet 1889 décide que le président pourra, en cas d'urgence, « sur la demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant le Conseil. »

C'est beaucoup moins que ne peut faire un Président de tribunal puisque ce dernier a la faculté de faire des injonctions et des interdictions, tandis que le président du Conseil de préfecture, sur l'instance en référé, ne peut procéder qu'à des constatations. Mais c'est plus que ce que la jurisprudence acceptait avant 1889, car ces contestations, en cas d'urgence, ne pouvaient autrefois être faites que par l'ordre du Conseil et non par l'ordre du seul Président.

Les arrêtés rendus en matière de comptabilité sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes.

2° Attributions de tutelle.

Outre sa mission juridictionnelle, la loi du 28 pluviôse an VIII donnait au Conseil de préfecture des

attributions de tutelle qui ont été restreintes par la loi du 8 janvier 1905.

Jusqu'à cette date, lorsqu'une commune voulait ester en justice, il lui fallait l'autorisation du Conseil de préfecture. Cette formalité est à peu près supprimée. Aujourd'hui, c'est le Conseil municipal qui délibère sur les actions à intenter et à soutenir. Toutefois, deux exceptions subsistent :

1° La loi de 1905 maintient l'article 123 § 1 de la loi du 5 avril 1884 aux termes duquel « tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer » ;

2° En cas de désaccord entre le Conseil municipal et un établissement public, la formalité de l'autorisation est maintenue.

Le Conseil de préfecture est également compétent en matière de mainlevée d'hypothèques concernant les établissements charitables. Lorsqu'il s'agit des communes, la décision est prise par le Préfet en Conseil de préfecture.

3° Attributions consultatives.

Elles ne résultent pas de la loi du 28 pluviôse, mais de lois spéciales et éparses votées à partir de la Restauration.

Depuis cette époque, les attributions consultatives se sont accrues et l'on a tenté d'associer plus étroitement le Conseil de préfecture à l'action administrative.

La loi du 5 avril 1884 a déterminé certains cas dans lesquels le Préfet doit statuer, le Conseil de préfecture entendu (art. 66-68-452). En général, cet avis est exigé dans les matières les plus importantes intéressant le département et les communes.

Cette consultation n'a, du reste, aucune portée, car, en pratique, dans la grande majorité des cas, elle ne consiste qu'à un simple visa de dossiers communiqués.

4° Délégations et missions individuelles.

Le conseiller de préfecture peut être appelé à remplacer le Préfet, le Secrétaire général, le Sous-Préfet. Dans ce cas, il occupe la place réservée au titulaire de la fonction (art. 48, décret du 16 juin 1907).

Il est délégué pour faire partie du Conseil de revision et parfois même pour le présider. Il peut être aussi chargé de la présidence des adjudications, des commissions d'examens (percepteurs surnuméraires, arts et métiers, etc.).

Il préside des distributions de prix, des comices, assiste aux banquets, aux obsèques, aux expositions.

Il peut arriver qu'il soit délégué pour remplir les fonctions de maire au cas où celui-ci refuserait d'accomplir un acte prescrit par la loi. Avant la séparation, il fut souvent désigné, pendant la vacance, comme administrateur de la mense épiscopale.

Enfin, depuis la loi du 5 avril 1910, dans beaucoup de départements, c'est un conseiller de préfecture qui est chargé de la direction du service des retraites ouvrières et paysannes

Telles sont les attributions des Conseils de préfecture. En raison du grand nombre et de la variété des litiges qu'ils connaissent, on les considère trop souvent comme investis d'une compétence générale. Cette expression ne saurait pourtant faire illusion et il importe de ne pas perdre de vue cette règle qu'en dehors d'un texte formel, les Conseils de préfecture sont incompétents.

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUES

Les Conseils de préfecture sont des juridictions très imparfaites et de vives critiques se sont élevées contre eux de toutes parts.

Ceci tient à différentes raisons qu'il importe de mettre en évidence.

L'une est la situation médiocre faite aux fonctionnaires qui composent ces Conseils. Le traitement est, pour ainsi dire, dérisoire et le Conseiller de Préfecture, réduit à ses seules ressources, se trouve dans l'impossibilité absolue de faire face aux nécessités de la vie. Il est tenu à un certain décorum; il ne peut habiter un logement ouvrier ni prendre ses repas dans un hôtel de dernier ordre et, de plus, les délégations et missions qui lui sont confiées sont, la plupart du temps, pour lui, une source de dépenses.

Sur un traitement de 2.000 francs, il doit subir une retenue mensuelle de 5 0/0 et, lors de sa nomination, celle du premier douzième. Comment, dans ces conditions, faire face aux dépenses strictement

obligatoires et payer un uniforme brodé. C'est une carrière interdite aux gens intelligents qui ont le malheur de n'être pas riches.

Dans l'intérêt d'une bonne justice, il est indispensable de relever le traitement des Conseillers de préfecture afin de faciliter l'accès de cette carrière à tous ceux qui, sans distinction d'origine et de fortune, offrent des garanties sérieuses de compétence.

Non seulement le traitement des Conseillers de préfecture est insuffisant, mais toute pensée d'avenir leur est à peu près interdite; le recrutement des postes de l'administration active étant, en effet, en grande partie, assuré par la nomination des chefs de cabinet.

La seule perspective du Conseiller de préfecture est d'arriver à la première classe et, alors, il n'a plus aucun intérêt à débiter dans une sous-préfecture de troisième classe. Il préfère la médiocrité de sa situation présente à l'incertitude d'une carrière commencée trop tard.

On se plaint que les Conseillers de préfecture n'ont pas d'ardeur au travail, mais il serait facile d'encourager leur zèle en leur donnant l'espoir d'un avancement normal.

Des hommes de valeur, il y en a sans doute parmi les Conseillers de préfecture, mais ils sont comme égarés dans cette situation infime.

Un autre motif de discrédit, qui pèse assez légitime-

ment sur les Conseils de préfecture, réside dans l'inexpérience des membres pour le jugement des affaires importantes qui peuvent leur être soumises.

Il est vrai que la plupart des procès qui se portent devant eux sont des protestations contre les rôles des contributions directes. En cette matière, les Conseillers acquièrent vite une compétence suffisante qu'accroît d'ailleurs la collaboration des services des contributions. Mais, en toute autre matière, la juridiction des Conseils de préfecture s'exerce en fait trop rarement, du moins dans beaucoup de départements, pour que les conseillers se forment à l'exercice de leur rôle.

Et pourtant, si l'on prenait à la lettre les textes législatifs et les statistiques officielles, on serait effrayé de la complexité des attributions des Conseils de préfecture et de l'énormité de leur tâche. C'est, en effet, par centaines de mille que l'on compte les affaires soumises et réglées chaque année par eux. En 1907, les Conseils de préfecture de France (non compris ceux d'Algérie) ont jugé en séance publique 258.724 affaires contentieuses. Ils ont statué en audience non publique sur 93.462 affaires de comptabilité, sur 234 demandes d'autorisation de plaider ; ils ont donné 20.545 avis divers sur des matières non contentieuses. Au total, 372.965 affaires, soit plus de 4.200 par Conseil.

Ce nombre des affaires et leur variété (élections,

travaux publics, domaine public et voirie, administration communale, etc.), supposent un travail considérable et une connaissance approfondie du droit administratif et même du droit civil.

Mais il ne faut pas s'illusionner sur la valeur des statistiques et sur la manière dont sont traitées ces affaires.

En fait, la plupart des tâches que la loi leur assigne, les conseillers ne les font pas eux-mêmes. Dans la pratique, les décisions sont préparées par d'autres services publics.

C'est ainsi que les 300.000 affaires d'impôts directs sont examinées, pour la plupart, par l'administration des contributions directes et les 90.000 à 100.000 apurements de comptes de gestion par les bureaux de la préfecture. De même, pour les avis que les Préfets doivent prendre auprès des Conseils de préfecture, cette obligation se borne souvent à l'apposition d'une signature.

Tout compte fait, il reste aux Conseils de préfecture 1.300 à 1.400 affaires de travaux publics, un millier de contraventions de voirie, 500 réclamations électorales (sauf évidemment les années d'élections municipales).

Tel est l'essentiel de la besogne des quatre-vingt-sept Conseils de préfecture de France. Il n'y a pas de quoi alimenter une audience par semaine.

Cet état de chose influe d'une manière déplorable

sur le fonctionnement des Conseils de préfecture et M. Berthélémy a pu dire avec raison « les médecins
« les plus instruits perdent l'habitude de diagnosti-
« quer les maladies quand ils ne traitent pas de
« malades. Les juges qui ne jugent qu'exceptionnel-
« lement risquent fort de juger médiocrement. »

Enfin et surtout, la dernière raison de l'imperfection des Conseils de préfecture vient du mélange de leurs attributions et de leur subordination aux Préfets. La confusion de la fonction active et de la fonction juridictionnelle est un vice contre lequel on ne saurait trop s'élever. Les Conseils de préfecture sont des tribunaux trop dépendants et trop mêlés aux affaires de l'administration active pour inspirer confiance quand il s'agit de recours contre des opérations administratives

Les Conseillers ne sont-ils pas, en effet, parfois chargés de l'intérim des fonctions de Préfet et de Secrétaire-général et ne sont-ils pas souvent délégués par le Préfet pour le représenter.

Cette immixtion de l'Administration dans la juridiction administrative se manifeste encore par la présidence du Conseil par le Préfet. Il n'y a là, il est vrai, qu'un détail secondaire puisque, si la présidence du Préfet n'a pas disparu en droit en matière contentieuse, en fait, le Préfet n'assiste jamais aux séances.

Mais cette situation contribue à entretenir dans

l'opinion publique un préjugé fâcheux et à laisser supposer que les décisions du Conseil sont inspirées par les Préfets.

Aussi y a-t-il lieu de détruire le plus tôt possible cette impression.

L'intérim des fonctions de Conseiller de préfecture par les Conseillers généraux, prévu par l'arrêté du 19 fructidor an IX, vient encore ajouter aux confusions signalées celle de la délibération et du contentieux.

A l'époque où cette disposition fut mise en vigueur, les Conseillers généraux étaient nommés par le Chef de l'Etat comme s'ils eussent été des fonctionnaires. Le contentieux électoral n'existait pas et, dès lors, le Conseiller général, membre par intérim de la juridiction administrative, n'avait pas à se prononcer sur des questions de cette nature. Aujourd'hui, la situation est différente et la fonction de Conseiller général est un mandat électif.

Les membres de l'assemblée départementale ne seront-ils pas soupçonnés de partialité lorsqu'ils auront à se prononcer sur des protestations en matière d'élection au Conseil d'arrondissement ou au Conseil municipal, alors que les intérêts du groupe politique qu'ils représentent sont en cause ?

En pratique, évidemment, pour ces questions, à moins d'impossibilité absolue, on évite de faire appel au concours des Conseillers généraux, mais la

situation n'en est pas moins critiquable puisqu'elle est susceptible de se produire.

En résumé, les Conseils de préfecture sont trop près de l'autorité dont leurs arrêts contrôlent les actes pour que ce contrôle soit efficace. Leurs décisions, par suite, manquent d'autorité.

Fonctionnaires sans argent, sans avenir, sans prestige, placés sans garantie d'indépendance auprès du préfet et, par là même, exposés aux passions et rancunes des hommes politiques, tel est le sort des Conseillers de préfecture actuels. Ce sont là évidemment de bien mauvaises conditions pour un bon recrutement et pour une bonne justice.

TROISIÈME PARTIE

PROJETS DE RÉFORME

Les critiques qui se sont élevées contre les Conseils de préfecture ont amené tout naturellement de nombreux projets de réforme et même de suppression.

Nous examinerons rapidement les principaux projets élaborés depuis 1871 afin de dégager les idées générales qui pourront être utiles à notre étude

§ 1. — Proposition Raudot.

Les membres de l'Assemblée nationale considéraient qu'il était conforme à leurs principes d'affaiblir le fonctionnarisme.

Aussi, le 29 avril 1871, M. Raudot déposa une proposition de loi dont l'article 37 [portait : « Les préfets et les Conseils de préfecture sont supprimés ; les affaires contentieuses et les contraventions de voirie, actuellement soumises aux Conseils de pré-

fecture et au Conseil d'Etat, seront jugées par la justice ordinaire. »

**§ 2. — Rapport de la Commission
de décentralisation.**

La Commission de décentralisation était animée des mêmes tendances. Elle décida de consulter sur cette question les Conseils généraux mais ceux-ci, pour la plupart, ne firent pas parvenir leur réponse.

Le 14 juin 1872, M. Lefèvre-Pontalis déposa son rapport à l'Assemblée nationale. Il concluait notamment « que toutes les contestations dont la connaissance est attribuée au Conseil de préfecture statuant au contentieux seraient portées devant les « tribunaux ordinaires pour y être instruites et jugées « d'après la loi commune ». Il ajoutait que le Préfet prononcerait seul en matière de contribution directe la réduction ou la décharge réclamée sur avis conforme du directeur, il prononcerait également sur la comptabilité des receveurs des communes et des établissements publics sauf appel à la Cour des comptes ; enfin, en matière de logements insalubres, il statuerait sauf recours au Ministre.

Une commission fut nommée par le Ministre de l'Intérieur pour examiner ces observations. Elle déposa son rapport le 20 janvier 1873, mais on ne devait y donner aucune suite.

§ 3. — Diverses propositions.

Dans la même année 1886, deux propositions de suppression furent présentées, l'une le 7 octobre par M. Pully, l'autre le 15 décembre par MM. Barodet, Chevillon et Yves Guyot.

Le 28 janvier 1887, M. Colfavru proposa d'enlever au Conseil de préfecture ses attributions contentieuses pour les remettre aux tribunaux civils : les réclamations en matière d'impôts auraient été réglées par le juge de paix entouré de deux assesseurs, les Conseillers de préfecture étaient maintenus comme auxiliaires et agents du Préfet mais ils devaient procéder chaque année à deux visites dans les chefs-lieux de canton et convoquer les maires à des conférences obligatoires. Le Conseiller de préfecture devenait en quelque sorte un Sous-Préfet adjoint.

A partir de cette époque, se dessine une orientation très nette vers la constitution de tribunaux administratifs.

§ 4. — Projet Fallières.

Le 25 juin 1887, M. Fallières, alors Ministre de l'Intérieur, déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi destiné à réduire à vingt-deux les Conseils de préfecture. Il proposait de leur donner le nom de Tribunaux d'administration.

Le Conseil de préfecture de la Seine devait comprendre : 1 président, 9 conseillers, 4 suppléants et un commissaire du gouvernement.

Les Conseils jugeant annuellement plus de 15.000 affaires se composeraient d'un président, de 3 conseillers titulaires et d'un commissaire du gouvernement. Les autres Conseils auraient 1 président, 2 conseillers, 2 suppléants et un commissaire du gouvernement.

Les Présidents recevraient un traitement de 7.000 ou 8.000 francs, les Conseillers de 5.000 ou 6.000 fr., les Commissaires du gouvernement de 4.000 ou 5.000 francs, suivant la classe.

Les conditions de recrutement étaient les suivantes : En dehors des licenciés en droit, pourraient aspirer à ces fonctions les Préfets, Sous-Préfets, Secrétaires-généraux, Conseillers de préfecture en exercice, Chefs de division de Préfecture remplissant depuis cinq ans au moins leurs fonctions. Les Conseillers suppléants devaient bénéficier de la moitié des vacances des postes de Conseillers titulaires ou de Commissaires.

Quant aux attributions des Conseils de préfecture, une partie du contentieux répressif était remis aux juges de paix, de même ceux-ci connaîtraient des contraventions sur la police du roulage commises sur les chemins vicinaux, de grande communication ou sur les routes dépendant de la grande voirie.

En matière de contributions, était supprimée l'obli-

gation d'aller devant le Conseil de préfecture lorsque l'accord est intervenu entre l'Administration des Contributions directes et les réclamants. Le Préfet seul ratifierait cet accord (actuellement la loi du 5 décembre 1897 est allée plus loin puisque, dans ce cas, c'est le directeur qui prononce le dégrèvement).

Les tribunaux d'administration devaient statuer en dernier ressort sur les demandes d'inscriptions au rôle, sur les mutations de cotes, sur les états de cotes indument imposées que présentent les percepteurs.

Ils devaient prononcer sans appel sur le contentieux des élections municipales, des délégués sénatoriaux et des Conseils de prud'hommes. Ils statueraient encore en premier et dernier ressort en matière de subventions industrielles et de dommages causés par les travaux publics, lorsque l'intérêt engagé ne dépasserait pas 1.000 francs.

Les attributions consultatives et individuelles étaient supprimées. Dans les Conseils de revision et les bureaux d'adjudication, les Conseillers de préfecture seraient remplacés par les Sous-Préfets et les Secrétaires généraux.

Enfin le Préfet accomplirait seul les actes pour lesquels l'avis du Conseil de préfecture était encore nécessaire.

Le Conseil d'Etat, consulté sur ce projet, émit un

avis défavorable à son adoption. Il alléguait qu'il n'était pas conforme au principe même de l'institution et qu'il ne constituait aucun avantage.

Le nombre des tribunaux paraissait trop restreint, il en résulterait des retards considérables pour les affaires, notamment en ce qui concerne les protestations électorales.

Le Conseil d'Etat ajoutait que rien ne justifiait la suppression de l'appel et que la procédure des Conseils de préfecture ne pourrait s'appliquer aux tribunaux régionaux.

Il faisait remarquer la distance qui séparait les intéressés du tribunal ; les comparutions et les enquêtes seraient, par suite, impossibles et les expertises plus coûteuses. Il signalait, en outre, le danger de supprimer la concordance entre le ressort du tribunal et la circonscription des différentes administrations, celle des contributions directes, notamment.

Le Conseil d'Etat se montrait partisan du maintien de la juridiction du Conseil de préfecture, sauf à y apporter quelques réformes.

Il prépara alors un projet de loi rédigé sur le rapport de M. Chante-Grellet.

Aux termes de ce projet, chaque Conseil se composait : d'un président, de deux conseillers titulaires et de deux adjoints pouvant cumuler leurs fonctions avec celles d'avocat, d'avoué ou de notaire. Les mesures disciplinaires ne pourraient être prises

qu'après avis conforme d'une commission formée de Conseillers d'Etat auxquels on adjoindrait des directeurs du Ministère de l'Intérieur.

Comme dans le projet Fallières, la présidence du préfet était supprimée et le président touchait un traitement plus élevé que les conseillers.

La discussion de ces projets eut pour effet d'appeler l'attention sur la nécessité de fixer d'une manière plus précise les règles de la procédure et amena la loi du 22 juillet 1889.

Les rapporteurs se bornèrent, du reste, à reprendre le projet rédigé en 1870 par M. Aucoc et que le corps législatif n'avait pu examiner.

§ 5. — **Projet Constans.**

M. Constans, Ministre de l'Intérieur, s'inspirant des idées émises par le Conseil d'Etat, déposa le 6 juin 1891, un projet aux termes duquel la présidence du Conseil était enlevée au préfet et le nombre des conseillers réduit.

Il fut l'objet d'un rapport favorable de M. Krantz à la Chambre des députés, mais la discussion ne fut pas achevée.

§ 6. — **Proposition Lanjuinais.**

Déposée le 9 août 1895 par MM. Lanjuinais et d'Aillières, elle est analogue au projet Fallières. Elle

crée 22 Conseils régionaux auxquels elle laisse les mêmes attributions qu'aux Conseils de préfecture, sauf les missions individuelles.

§ 7. — **Projet Barthou.**

Le 27 octobre 1896, M. Barthou déposa un projet qui présente également beaucoup d'analogie avec celui de M. Fallières et qui prévoyait la création de 18 Conseils régionaux.

L'exposé des motifs s'exprime ainsi : « Nous voulons donner plus d'indépendance aux tribunaux administratifs, une plus grande fixité aux fonctions de leurs membres en élevant le traitement de manière à ne pas attribuer à la carrière le caractère transitoire d'une période de début dans l'administration, dégager les fonctions de conseiller de préfecture de l'élément purement administratif pour consacrer définitivement le caractère de juge ; enfin, simplifier le service sans inconvénient pour le justiciable en réalisant une économie appréciable. »

Le projet Barthou supprime la présidence du préfet, fixe à 5.000 francs le traitement des conseillers et à 7.000 francs celui des présidents.

Les conditions de capacité restent à peu près les mêmes ; aux fonctions rétribuées d'ordre administratif ou judiciaire, à celles de conseiller général

ou de maire, sont ajoutées celles de notaire et d'avoué.

La création de conseillers suppléants est demandée. Les fonctions de ministère public sont remises à un commissaire du gouvernement spécial.

Les attributions consultatives sont purement et simplement supprimées ; de même l'avis préalable du Conseil et les autorisations de plaider.

La suppléance du Préfet est faite par le Secrétaire général avec la possibilité pour le Ministre de déléguer exceptionnellement un membre du Conseil régional. Les frais occasionnés par cette délégation seraient réglés suivant un tarif établi par un règlement d'administration publique.

Dans les séances de revision, le conseiller de préfecture est remplacé soit par le sous-préfet, soit par un conseiller général.

§ 3. — Proposition Morlot.

Tirant argument de ce que les différents projets proposés n'avaient pas abouti, M. Morlot proposa, en 1899, la suppression des Conseils de préfecture, mais en laissant subsister le Conseil d'Etat.

Les magistrats, selon lui, offrent les mêmes garanties que les conseillers de préfecture et ils acquièrent aussi vite que ces derniers l'expérience nécessaire pour juger les affaires administratives. Quant à la

procédure administrative, rien n'empêche de la rendre applicable aux juridictions civiles. Le maintien des Conseils de préfecture n'est donc pas justifié.

Que deviennent alors leurs attributions contentieuses ? M. Morlot confie aux tribunaux ordinaires le soin de juger les réclamations en matière de contributions directes. Ils ont déjà le contentieux des contributions indirectes, il n'y a, par suite, aucun inconvénient à leur ajouter celui des contributions directes.

Il répartit le contentieux électoral entre les tribunaux ordinaires et le Conseil d'Etat auquel il appartiendra de statuer sur les réclamations relatives aux élections du Conseil d'arrondissement, du Conseil général et aux décisions préfectorales prononçant des démissions d'office. Comme dans le cas précédent, le droit d'appel disparaît.

Les attributions concernant le Domaine sont remises aux tribunaux ordinaires.

En ce qui concerne les réclamations contre les actes de l'administration, en l'absence de textes spéciaux, le Conseil d'Etat sera compétent.

En matière de travaux publics, les tribunaux jugeront les contestations si elles ont leurs origines dans une obligation civile ; les parties pourront alors se pourvoir en appel et en cassation. Mais s'il s'agit d'un litige se rattachant à un acte de l'administra-

tion qui lèse un droit particulier, il y aura lieu au recours hiérarchique pour faire trancher la question préjudicielle d'interprétation de l'acte.

Pour tout ce qui touche au contrôle financier, le Conseil de préfecture serait remplacé par une commission permanente composée : du préfet ou du secrétaire général, président, des directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement ou de leurs représentants et de deux Conseillers généraux élus annuellement par leurs collègues. L'appel devant la Cour des comptes est maintenu.

Les attributions répressives sont données aux tribunaux de police ; les autorisations de plaider et les attributions consultatives sont supprimées.

Quant aux missions individuelles, elles sont réparties de la façon suivante : le Conseiller de préfecture sera remplacé au Conseil de revision par le sous-préfet, dans les bureaux et dans les commissions, par un Conseiller général ou un Conseiller d'arrondissement.

Cette proposition, renvoyée à une commission de décentralisation, fut adoptée mais elle tomba par suite de la fin de la législature.

En 1903, le Conseil de préfecture subit un nouvel assaut et fut l'objet de trois propositions tendant à sa suppression.

L'auteur de la première est M. Flourens. Le préfet exercerait seul les attributions qu'il exerce en Conseil

de préfecture ; assisté de trois jurisconsultes, il statuerait sur les autorisations de plaider.

Les contraventions de grande voirie seraient jugées par les tribunaux de simple police ; les tribunaux civils seraient compétents pour les contestations en matière de travaux publics, de ventes domaniales et d'élections. Enfin, les réclamations en matière de contributions directes seraient portées devant le juge de paix avec recours au Conseil d'Etat.

La deuxième proposition, qui émanait de M. Grosjean, remettait les attributions contentieuses et électorales aux tribunaux civils, les attributions répressives aux juges de paix et les réclamations contre les actes administratifs au Conseil d'Etat.

Enfin, M. Morlot reproduisait son précédent projet à la séance du 4 avril 1903.

Ces diverses propositions n'ont pu être discutées.

§ 9. **Projet Clémenceau.**

On ne devait pas tarder à revenir au système des tribunaux administratifs.

Le 22 juin 1907, M. Clémenceau déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture et la création de tribunaux administratifs de région.

L'organisation actuelle, dit l'exposé des motifs, a motivé depuis longtemps de vives critiques ; on a

notamment jugé inadmissible l'attribution à un même corps de fonctions administratives et contentieuses ; on s'est élevé contre cette disposition de loi qui, attribuant la présidence du Conseil de préfecture au préfet, place ce tribunal en quelque sorte sous la dépendance d'un fonctionnaire qui, par la nature de ses fonctions, est souvent partie dans des procès soumis à la juridiction administrative.

On a même contesté le principe de l'institution en déclarant qu'il ne devait y avoir aucune confusion entre le droit de juger et celui d'administrer, le premier devant exclusivement appartenir au pouvoir judiciaire, le second à l'autorité administrative.

Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'envisager la suppression de la juridiction administrative qui est la conséquence même du principe de la séparation des pouvoirs. En matière de contentieux administratif, ce ne sont pas les intérêts seuls des particuliers qui sont en cause ; le litige s'élève généralement entre des particuliers et l'Etat ou des établissements publics agissant dans l'intérêt général ou dans l'intérêt des services publics dont ils ont la charge. La multiplicité des attributions conférées à la juridiction administrative et l'examen des matières dont les règles d'interprétation sont différentes de celles du droit privé, nécessitent la spécialité du juge ainsi que l'unité de jurisprudence qui offrent aux parties cet avantage que le Conseil d'Etat, à la fois

Cour de cassation et tribunal d'appel, juge en fait aussi bien qu'en droit.

Enfin, la procédure suivie devant la juridiction administrative est rapide et peu coûteuse.

Mais, si cette juridiction ne lui paraît pas devoir être supprimée, le Gouvernement estime que l'institution actuelle doit faire place à une nouvelle organisation de nature à donner aux juges du contentieux administratif plus d'indépendance en leur enlevant, avec la tutelle du préfet, toutes leurs attributions exclusivement administratives et en fortifiant leur situation.

Aux termes de ce projet, les Conseils de préfecture actuels sont remplacés par des tribunaux administratifs. Les ressorts de ces tribunaux sont établis en tenant compte à la fois des habitudes locales et des facilités de communication.

Les tribunaux créés sont au nombre de 20 ayant pour centres : Paris, Rouen, Lille, Nancy, Dijon, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Montpellier, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Limoges, Poitiers, Orléans, Angers, Rennes, Bourges, Caen et Ajaccio.

Chaque tribunal administratif comprend : un président, deux conseillers titulaires et un conseiller adjoint. Cependant, les tribunaux de Lille, Nancy, Lyon, Marseille, Toulon, Bordeaux, Rennes et Rouen ont deux conseillers adjoints.

Il y aura un commissaire du gouvernement auprès

de chaque tribunal, sauf à Lille dont le tribunal aura deux commissaires.

Le tribunal administratif de Paris conservera sa composition actuelle avec l'adjonction de trois conseillers adjoints.

Les traitements des membres des tribunaux administratifs, hors celui de Paris, sont ainsi fixés :

Présidents de 1 ^{re} classe.	7.000 fr.
Présidents de 2 ^e classe.	6.000 »
Conseillers et commissaires de gouvernement de 1 ^{re} classe.	5.000 »
Conseillers et commissaires de gouvernement de 2 ^e classe.	4.500 »
Conseillers et commissaires de gouvernement de 3 ^e classe.	3.500 »
Conseillers adjoints.	2.400 »

Le traitement du Président du tribunal administratif de Paris est fixé à 20.000 fr., celui des conseillers titulaires à 10.000 francs, celui des commissaires du Gouvernement à 8.000 francs, celui des conseillers adjoints à 5.000 francs.

Les conditions d'aptitude ne sont pas sensiblement modifiées, celles de l'avancement sont réglementées : Nul ne peut être Président, s'il n'est âgé de 30 ans et s'il ne réunit les conditions exigées pour être nommé conseiller titulaire ou commissaire du Gouvernement.

Nul ne peut être nommé conseiller titulaire ou commissaire du Gouvernement, s'il n'est âgé de 25 ans au moins ou s'il ne remplit l'une des conditions suivantes : 1° Être licencié en droit ; 2° Avoir rempli pendant dix ans des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou avoir exercé pendant le même laps de temps les fonctions de notaire ou d'avoué ; 3° Avoir été pendant dix ans conseiller général ou maire ; 4° Avoir rempli pendant deux ans les fonctions de conseiller adjoint.

Nul ne peut être nommé conseiller adjoint, s'il n'est âgé de 25 ans au moins et s'il n'est licencié en droit ou s'il n'a rempli pendant trois ans l'une des fonctions énumérées aux numéros 2 et 3 du paragraphe précédent.

Le projet traite ensuite la question d'attributions que soulève la réforme.

Les tribunaux administratifs conserveront la plupart des attributions contentieuses et de comptabilité des anciens Conseils de préfecture, mais l'article 13 transfère aux tribunaux correctionnels la répression des contraventions de grande voirie ; il transfère aux tribunaux ordinaires les questions relatives aux ventes nationales ou domaniales, aux eaux des sources minérales appartenant à l'État, la connaissance des baux des halles communales appartenant à des particuliers, des baux passés entre les communes et les fermiers et régisseurs intéressés des droits d'octroi

et des droits de place dans les halles et marchés ainsi que les droits de pesage, de mesurage et de jaugeage ; enfin les litiges en matière d'affouage.

La procédure devant les tribunaux administratifs reste la même.

Le Préfet statuera seul par des avis motivés sur les affaires pour lesquelles l'avis du Conseil de préfecture est nécessaire ; il pourra déléguer aux directeurs ou chefs de division de la préfecture la signature des pièces purement administratives et des mandats qui sont signés par les conseillers de préfecture.

En cas d'absence ou d'empêchement du Préfet, le secrétaire général le remplacera dans la plénitude de ses pouvoirs ; en cas d'absence ou d'empêchement simultanés du Préfet et du Secrétaire général, le Ministre de l'Intérieur déléguera un sous-préfet.

Les fonctions remplies par les conseillers de préfecture comme membres des Conseils de revision ou de toutes autres Commissions administratives seront remplies par les sous-préfets sur la désignation des préfets. Dans le département de la Seine, ces fonctions seront assurées par les maires des arrondissements municipaux désignés par le Préfet.

L'exposé des motifs ajoute en terminant : « Nous pensons que cette nouvelle organisation rendra aux tribunaux administratifs le caractère étroitement juridictionnel qui devait appartenir aux Conseils de préfecture ; l'institution se trouvera renforcée par son

meilleur recrutement et elle aura conquis une indépendance qui constituera une garantie sérieuse pour les contribuables. »

Renvoyé à la Commission de l'administration générale, départementale et communale, ce projet n'a malheureusement pu venir en discussion.

§ 10. — **Projet Lallemant.**

L'année suivante, un nouveau projet préparé par M. Lallemant, alors préfet de la Haute-Vienne, fut déposé par M. Clémenceau à la séance de la Chambre, le 13 juillet 1908.

L'exposé des motifs est à peu près le même que celui du projet de 1907, mais au lieu des 20 tribunaux administratifs, il est institué, dans chaque département, aux lieux et place du Conseil de préfecture, un tribunal administratif composé d'un Conseiller de préfecture, juge unique, du Secrétaire général, commissaire du gouvernement et d'un secrétaire-greffier, choisi par le Préfet parmi les employés de la préfecture.

Le Gouvernement estimait que les tendances judiciaires modernes s'accommoderaient aisément de cette application du principe de l'unité de juge et qu'il n'y aurait aucun inconvénient à remettre le jugement à un seul magistrat présentant des

garanties spéciales de stabilité et dont l'excellence du recrutement serait assuré par un concours.

Le recours au Conseil d'État étant, du reste, ouvert dans presque tous les cas, il serait loisible à cette haute juridiction de reviser, en fait et en droit, les sentences rendues.

Aux termes de ce projet, le tribunal administratif de la Seine comprend quatre conseillers, dont un conseiller doyen, qui siègeront et jugeront séparément, quatre commissaires du Gouvernement, un secrétaire greffier en chef et des adjoints.

Le tribunal administratif du Nord comprend deux conseillers qui siègeront et jugeront séparément, deux commissaires du Gouvernement, un secrétaire-greffier et un secrétaire adjoint.

La juridiction du tribunal administratif de la Haute-Saône est étendue au territoire de Belfort.

Les Conseillers de préfecture suppléants, au nombre de 35, fonctionnaires de carrière, seront chargés de pourvoir aux vacances, absences ou empêchements des titulaires départementaux et de hâter, en cas de besoin, l'expédition des affaires. Ils sont à la disposition du Ministre de l'Intérieur qui assigne à chacun d'eux sa résidence dans un chef-lieu de département, en tenant compte du nombre des affaires et de la commodité des communications. Des frais de déplacement, déterminés par décret, sont alloués aux

Conseillers qui se transportent hors de leur résidence sur l'ordre du Ministre.

En cas d'absence ou d'empêchement du Secrétaire général, les fonctions de Commissaire du gouvernement sont remplies par un Conseiller suppléant désigné par le Ministre et, à défaut, par un chef de division de la préfecture désigné par le Préfet.

Pour être nommé Conseiller de préfecture suppléant, il faut être âgé de 25 ans et être pourvu du diplôme de licencié en droit. Les nominations sont faites à la suite d'un concours.

Nul ne peut être nommé Conseiller de préfecture titulaire s'il n'est âgé de 30 ans et s'il ne compte au moins deux ans de service comme suppléant ou encore, s'il n'est ancien auditeur au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les fonctionnaires de l'administration active, ils ne sont admis à permuter avec les Conseillers de préfecture que s'ils remplissent les conditions d'âge et de diplômes exigées et s'ils comptent au moins cinq ans de services dans l'administration.

Il est institué au Ministère de l'Intérieur un Conseil supérieur de la magistrature administrative dont l'avis devra être pris dans tous les cas où il y aura lieu d'appliquer la révocation, la rétrogradation de classe ou la mise en disponibilité d'office d'un Conseiller titulaire ou suppléant.

Ce conseil, devant lequel l'intéressé devra être

entendu ou avoir été dûment appelé, est ainsi composé :

Président :

Un président de section au Conseil d'Etat.

Membres :

Deux Conseillers d'Etat ;

Deux Directeurs du Ministère de l'Intérieur ;

Un Conseiller de préfecture de la Seine ;

Un Conseiller de préfecture du même grade et de la même classe que le magistrat déféré.

Secrétaires :

Deux auditeurs au Conseil d'Etat.

A l'exception du Président, qui est nommé par décret, les autres membres sont nommés par le Ministre de l'Intérieur. Leurs pouvoirs sont renouvelés chaque année.

Les tribunaux administratifs ainsi constitués ont les mêmes attributions contentieuses que les Conseils de préfecture supprimés.

Toutefois, les difficultés qui s'élèveraient entre les entrepreneurs de travaux publics de l'Etat et l'administration concernant le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés pourront, d'un commun accord, être portées directement devant le Conseil d'Etat.

Les tribunaux administratifs statueront sur les

comptes qui étaient soumis aux Conseils de préfecture mais ces comptes devront, désormais, préalablement, être vérifiés par le Secrétaire général de la Préfecture ou le Sous-Préfet, selon l'arrondissement.

Ils n'ont, en matière non contentieuse, aucune autre attribution que l'examen des demandes d'autorisation de plaider dans les cas où ces autorisations sont exigées par les lois en vigueur.

Au conseil de revision, le Conseiller de préfecture sera remplacé par un sous-préfet désigné par le Ministre de l'Intérieur sur la proposition du Préfet.

Les Conseillers de préfecture cessent de participer à l'administration active. Toutes les dispositions qui les appelaient à siéger dans divers conseils ou diverses commissions se trouvent rapportées.

Les règles de la procédure restent à peu près les mêmes. Toutefois, une addition apportée à l'article 23 de la loi du 22 juillet 1889 institue un recours au Conseil d'Etat pour suppléer à la disparition du recours au Conseil de Préfecture.

Afin de faciliter la tâche du juge unique et la prompte exécution des affaires, l'enquête sur les lieux peut être confiée à un Conseiller suppléant.

Comme on peut s'en rendre compte, le Conseiller, juge unique, dit le rapporteur, n'aura plus aucune obligation professionnelle envers l'administration préfectorale ; ces deux services seront absolument séparés. L'opinion publique, ajoute-t-il, ne pourra

qu'approuver à la netteté de cette situation qui mettra chaque chose à sa place et qui permettra au juge de se consacrer tout entier à sa haute mission.

Le projet Lallemand fut renvoyé à la commission de l'administration générale, départementale et communale. En même temps, cette commission fut saisie d'autres propositions, l'une de MM. Chastenet, Marcel Sembat, Drelon, J. Reinach et Farjon, qui modifiait la compétence du Conseil de préfecture et tendait à assurer l'unité de la juridiction par la création d'une Chambre administrative à la Cour de cassation, l'autre de M. Milliaux.

Avant d'étudier ce dernier projet, disons tout de suite que M. Rigal, député, dans un très important rapport, conclut, au nom de la commission, à l'institution d'un tribunal administratif de département à juge unique.

Aucune de ces propositions n'a été discutée.

§ 11. — **Projet Milliaux.**

28 novembre 1908.

Il s'inspire dans plusieurs de ses dispositions du projet qui a été soumis à la Chambre par M. Constans, alors Ministre de l'Intérieur.

Il maintient sur ses bases actuelles l'institution du Conseil de préfecture départemental. Les innovations portent sur les points suivants :

1° La présidence est retirée au préfet. Il est institué, dans chaque conseil, un président nommé à titre définitif ; une situation supérieure à celle de ses collègues lui est réservée en lui attribuant un traitement plus élevé.

2° Les conseillers sont répartis en trois classes et leur traitement est ainsi fixé :

1 ^{re} classe.	Président.	4.500 f.	Conseillers.	4.000 f.
2 ^e classe.	Président.	3.500	Conseillers.	3.000
3 ^e classe.	Président.	3.000	Conseillers.	2.000

Les classes sont personnelles, les conseillers peuvent obtenir sur place le traitement de la classe supérieure. L'organisation du Conseil de préfecture de la Seine reste la même ;

3° Il est créé un Conseil supérieur de la magistrature administrative qui assurera aux membres des Conseils de préfecture une sécurité qui leur manque aujourd'hui ;

4° Après dix ans d'exercice, les Présidents et Conseillers pourront prétendre à l'honorariat.

En ce qui concerne les conditions de capacité, les cas d'incompatibilité, l'institution du Commissaire du gouvernement, la publicité des séances en matière contentieuse, le mode de remplacement en cas d'insuffisance du nombre de membres nécessaire pour délibérer, le projet maintient les dispositions actuelles.

M. Milliaux propose de laisser aux membres des Conseils de préfecture leurs attributions d'ordre administratif. Il estime qu'il n'y a pas lieu de séparer les attributions administratives des attributions contentieuses. La suppression de la présidence du Préfet, d'une part, la création du Conseil supérieur de la magistrature administrative, d'autre part, constituent, à ses yeux, des garanties largement suffisantes pour assurer l'entière liberté des membres du Conseil.

L'institution des Conseils de préfecture ainsi améliorée et ainsi renforcée, pourrait, d'après lui, devenir l'instrument par excellence de la réforme pratique des sous-préfectures.

Il n'y aurait qu'à déléguer les membres du Conseil pour aller, à certaines époques déterminées, expédier les affaires courantes et, en un mot, assurer le service des sous-préfectures dont le titulaire aurait été supprimé.

Les frais correspondant à cette mission seraient peu élevés. Il suffirait, pour les couvrir, d'allouer aux Conseillers délégués leurs frais de transport et une indemnité de séjour qui pourrait être prélevée sur les fonds d'abonnement des préfectures. Cette conception aurait l'avantage d'être d'une réalisation facile et de ne rien coûter au budget.

§ 12. — Proposition Berton (1).

L'institution des Conseils de préfecture, dit M. Berton, appelle une sérieuse réforme; d'autre part, elle tient dans notre organisme politique et juridique une place trop considérable pour que sa suppression pure et simple soit réalisée avant celle de la réforme administrative elle-même.

C'est donc sa transformation qui s'impose, et une transformation qui, sous peine d'être négligeable a force d'être timorée ou de paraître risquée au point d'être inacceptable, implique la substitution d'un cadre plus vaste au cadre départemental : aux Conseils de préfecture doivent être substitués des tribunaux de région qui, dans des conditions meilleures, rendront des arrêts plus respectés.

Tenant compte du chiffre d'affaires, des liens historiques et naturels, des voies et moyens de communication, des rapports et des affinités qui existent entre les départements et les populations, M. Berton fixe à 19 le nombre des tribunaux administratifs.

Ils auront leurs sièges dans les villes suivantes : Paris, Bourges, Clermont-Ferrand, Lyon, Dijon, Nancy, Châlons-sur-Marne, Lille, Rouen, Rennes, Le Mans, Poitiers, Bordeaux, Agen, Toulouse, Nîmes, Grenoble, Marseille, Ajaccio.

(1) Revue générale d'administration 1912.

Chaque tribunal est composé, à l'exception de ceux de Paris et d'Ajaccio, d'un président, de deux conseillers et de deux conseillers adjoints. Il y a, auprès de chacun, un Commissaire du gouvernement.

Réserve faite des tribunaux de Paris et d'Ajaccio, les cadres et traitements du personnel des tribunaux administratifs sont fixés ainsi qu'il suit :

17 présidents au traitement de	7.000 fr.
17 conseillers au traitement de	6.000 »
17 conseillers au traitement de	4.500 »
34 conseillers adjoints au traitement de	2.000 »
10 commissaires du gouvernement au traitement de	6.000 »
7 commissaires du gouvernement au traitement de	4.500 »

Il n'existe pas de classes hiérarchiques ou territoriales pour les Conseillers de préfecture ou Commissaires du gouvernement à qui les augmentations de traitement ci-dessus prévues sont exclusivement personnelles.

Le tribunal administratif de Paris comprend :

1 président au traitement de	20.000 fr.
3 conseillers au traitement de	12.000 »
3 conseillers au traitement de	10.000 »
4 conseillers adjoints au traitement de	4.500 »
4 commissaires du gouvernement, deux au trai-	

tement de 12.000 francs et deux au traitement de 10.000 francs.

Le tribunal administratif d'Ajaccio est composé d'un président, d'un conseiller et d'un conseiller adjoint aux traitements respectifs de 4.000, 3.000 et 2.000 francs. Les fonctions de Commissaire du gouvernement sont exercées par le Secrétaire général de la Préfecture de la Corse.

Les conditions de capacité et d'avancement sont sérieusement réglementées. C'est ainsi que le Président doit avoir trente ans accomplis et remplir les conditions exigées pour être nommé conseiller, c'est-à-dire avoir été pendant trois ans au moins Conseiller de préfecture, Commissaire du gouvernement près d'un Conseil de préfecture ou conseiller adjoint de tribunal administratif, ou être docteur en droit, ou avoir exercé pendant dix ans au moins, soit des fonctions rétribuées d'ordre administratif ou judiciaire, soit les fonctions de membre d'un Conseil général ou de maire d'une commune de plus de 5.000 habitants, soit la profession de notaire ou d'avoué.

Pour les Conseillers, l'âge est réduit à 25 ans seulement. Nul ne peut être nommé Conseiller adjoint, s'il n'a été Conseiller de préfecture ou Commissaire du gouvernement près d'un Conseil de préfecture, s'il n'est âgé de 25 ans accomplis et licencié en droit ou s'il n'a exercé pendant trois ans les fonctions ci-dessus énumérées.

Les deux tiers des vacances de président sont réservés aux conseillers des tribunaux administratifs ou Commissaires du gouvernement près ces tribunaux.

Tous les traitements de 6.000 francs disponibles sont réservés aux conseillers et commissaires au traitement de 4.500 francs.

Enfin sont réservés aux Conseillers adjoints les deux tiers des places vacantes de Conseillers ou de Commissaires du gouvernement.

Les membres des tribunaux administratifs ne peuvent être, sous quelque forme que ce soit, relevés de leurs fonctions ou subir de diminution de traitement qu'après avis d'un Conseil supérieur des tribunaux administratifs institué au Ministère de l'Intérieur.

Ce Conseil est composé de cinq membres : le Vice-Président du Conseil d'Etat, président, le président du tribunal administratif de Paris, membre de droit, et trois autres membres nommés par le Président de la République sur la proposition du Ministre de l'Intérieur dont obligatoirement un président de section au Conseil d'Etat, un Directeur du Ministère de l'Intérieur et un membre des Tribunaux administratifs.

Toutes les peines disciplinaires doivent être prises par décret motivé. Toutefois, les déplacements et diminutions de traitement sont prononcés par simple décret individuel.

Auprès de chaque tribunal administratif, il y a un secrétaire greffier assisté d'un ou plusieurs commis-greffier et placé sous l'autorité du Président du Tribunal.

Aux tribunaux créés, passent, en principe, les attributions des tribunaux supprimés qui relèvent non de leur tutelle mais de leur juridiction et qu'ils exercent réellement en qualité de tribunaux, c'est-à-dire, leurs attributions contentieuses et de comptabilité, à l'exclusion de leurs attributions administratives.

La connaissance des demandes en autorisation de plaider et de toutes les autres affaires administratives est transférée à un comité consultatif, institué au siège de chaque préfecture et composé de trois membres dont un directeur ou chef de service départemental, un directeur, chef de service ou chef de division de la préfecture, et un membre du Conseil général.

Dans tous les cas où le préfet était tenu de statuer en Conseil de préfecture, il statue seul par arrêté motivé.

Les attributions individuelles sont réparties ainsi :

Le préfet sera toujours remplacé par le secrétaire général, mais si celui-ci est indisponible, le ministre de l'Intérieur désignera soit un sous-préfet, soit un membre du Conseil général pour l'expédition des affaires courantes.

Au Conseil de revision ou dans les commissions et bureaux d'adjudication, les Conseillers de préfecture seront, en première ligne, remplacés par le secrétaire général ou le sous-préfet de l'arrondissement, en seconde ligne, s'il y a lieu, par un ou plusieurs délégués du Préfet pris dans les corps ou services qui collaborent le plus activement à son administration.

Enfin, le Préfet pourra déléguer à un ou plusieurs directeurs, chefs de service ou chefs de division de la préfecture, la signature des mandats ou pièces de comptabilité ainsi que celles des lettres d'avis et de simple correspondance.

Les contraventions de grande voirie seront jugées par les tribunaux de police correctionnelle.

Certaines catégories d'affaires civiles dont la connaissance n'a relevé des Conseils de préfecture que pour des raisons politiques, aujourd'hui inexistantes, seront de la compétence des tribunaux judiciaires. Elles concernent :

- 1° Les ventes nationales et domaniales ;
- 2° Les offres de concours en immeubles en vue de travaux publics ;
- 3° Les baux de sources minérales appartenant à l'Etat ;
- 4° Les baux des halles communales appartenant à des particuliers ;
- 5° Le sens des baux passés entre les communes et .

les fermiers et régisseurs intéressés des droits d'octroi, des droits de place, de pesage, de mesurage et de jaugeage ;

6° L'abonnement au droit de détail des débitants de boissons, le prix de vente des boissons en détail ainsi que le décompte des fournitures ou plantations des cultivateurs de tabacs.

Le projet prévoit quelques modifications en ce qui concerne le contentieux des contributions directes et taxes assimilées.

Toute réclamation en cette matière présentée par un contribuable dans les délais impartis par les lois antérieures est adressée ou déférée d'office au directeur départemental ou chef de service compétent qui statue administrativement dans les deux mois et dont la décision est notifiée au réclamant par l'intermédiaire du percepteur et transmise au préfet, s'il y a lieu, à fin de rectification du rôle.

La même réclamation présentée, soit par un percepteur, soit par tout autre agent de l'administration, est adressée ou déférée au préfet qui statue dans les deux mois et dont la décision est notifiée au réclamant par l'intermédiaire du directeur départemental ou chef de service compétent.

En matière de contributions directes et taxes assimilées, les tribunaux administratifs statuent, en dernier ressort, sauf recours au Conseil d'Etat pour incompétence, vice de forme ou violation de la loi

sur toutes les réclamations contentieuses relatives à une cote de moins de 100 francs.

Les règles de la procédure établies par la loi du 22 juillet 1889 restent applicables aux tribunaux administratifs.

QUATRIÈME PARTIE

ETUDE ET PROJET

EXAMEN DES DIVERS SYSTÈMES PROPOSÉS

Les critiques contre cette institution imparfaite qu'est le Conseil de préfecture devenant chaque jour plus vives, on s'étonne, dès lors, qu'en présence de projets aussi nombreux, aucun n'ait encore pu aboutir.

Il est vrai que si les Conseils de préfecture sont mauvais, ils sont le plus souvent ignorés du public. En tout cas, les justiciables les supportent parce qu'ils sont inoffensifs. Ils ne statuent, en effet, jamais qu'en premier ressort, on peut toujours faire appel de leurs décisions au Conseil d'Etat ou à la Cour des Comptes et la procédure administrative a cet avantage d'être souvent gratuite ou presque gratuite.

Mais cet état de choses ne saurait subsister plus longtemps et il importe de substituer à une juridic-

tion inutile en raison des conditions dans lesquelles elle fonctionne, une institution efficace pouvant rendre de véritables services.

La suppression pure et simple éluciderait la question d'une façon prompte et rapide mais il ne faut pas perdre de vue tous les obstacles qui surgiraient devant elle.

Que deviendraient en effet les attributions des Conseils de préfecture ?

Elles sont, nous l'avons vu, de deux sortes : administratives et contentieuses.

Pour les fonctions consultatives et individuelles, aucune difficulté, elles passeraient, tout naturellement, et sans inconvénients, aux administrateurs actifs : préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, chefs de division des préfectures.

Mais plus délicate est la question des attributions contentieuses. Elles se répartissent en deux catégories : contentieux par nature, constitué par les litiges soulevés par certains actes de puissance publique ; contentieux par détermination de la loi qui comprend les actes de gestion ou même les actes accomplis par l'administration comme personne privée et que les textes généraux ou spéciaux ont détachés de la compétence judiciaire pour leur appliquer les règles des affaires administratives (ventes domaniales, marchés de fournitures, marchés de travaux publics et dommages qu'entraîne leur exécution).

Ceux-ci étant semblables aux actes que les particuliers pourraient accomplir dans la gestion de leur patrimoine, il n'y a pas de raison sérieuse pour qu'ils échappent à la connaissance des tribunaux judiciaires.

Mais qui serait compétent pour solutionner les premiers ?

Serait-ce le tribunal administratif de droit commun ; le Conseil d'Etat ? Nous ne le pensons pas.

Cette haute juridiction est actuellement surchargée de travail et sa tâche doit être allégée le plus possible. Le nombre des litiges portés devant elle s'est sensiblement accru depuis une dizaine d'années ; sa situation est devenue difficile par suite des affaires de plus en plus nombreuses qui lui sont soumises et cette juridiction est impuissante à les juger toutes.

Les justiciables souffrent d'une situation qui lèse leurs intérêts ; des affaires, dont l'instruction exige un délai de dix-huit mois environ, ne peuvent trouver leur solution définitive que dans un délai moyen de trois années ; en outre, le stock de l'arriéré ne cesse de s'accroître.

Ce n'est donc pas au moment où l'on cherche à mettre fin à une situation qui ne saurait se prolonger sans de graves inconvénients et où l'on s'efforce de prendre les mesures nécessaires pour éviter l'encombrement dont on se plaint à juste titre, que l'on peut songer à donner au Conseil d'Etat le règlement des affaires jugées par les Conseils de préfecture.

Nous verrons, au contraire, si la connaissance de certaines affaires, actuellement de la compétence du Conseil d'Etat, ne pourrait pas être laissée à des tribunaux administratifs régionaux, bien organisés et présentant toutes garanties.

Serait-ce les tribunaux judiciaires qui hériteraient de ces attributions contentieuses? Nous nous heurtons alors à la théorie de la séparation des autorités administratives et judiciaires dont les principes ont été affirmés dans les lois de 1790 et 1791 et qu'on renouvella dans de nombreux textes postérieurs, notamment dans le Code pénal. Les ordres de l'administration doivent échapper à la connaissance des tribunaux judiciaires. L'exercice de la justice et celui de l'administration doivent être confiés à des organes distincts, indépendants les uns des autres; l'indépendance des juges est une condition de leur impartialité, l'indépendance des administrateurs est une condition de leur autorité.

La conséquence de cette règle consiste en ce que les tribunaux judiciaires ne peuvent, sauf exception, connaître les actes de puissance publique des administrateurs, c'est-à-dire, ceux par lesquels ils commandent ou interdisent quelque chose aux administrés.

Il serait dangereux de remettre aux tribunaux ordinaires le contentieux des actes d'autorité.

L'administration active manifeste surtout son in-

tervention par des actes accomplis dans l'exercice de la puissance publique et impliquant le pouvoir de commandement. Sous peine de voir les Préfets et leurs subordonnés sans cesse paralysés dans leurs mouvements, il est indispensable de les soustraire au contrôle des tribunaux judiciaires.

Les conflits ne manqueraient pas de surgir et l'antagonisme perpétuel entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative serait aussi nuisible aux intérêts de la justice qu'à ceux de l'administration.

L'histoire du passé nous a suffisamment renseigné sur les luttes du pouvoir central contre les Parlements.

La rétribution des attributions a été faite entre les autorités administratives et judiciaires de façon à leur assurer un équilibre qu'il serait imprudent de détruire. Or, remettre aux tribunaux ordinaires le contentieux administratif aurait ce résultat inévitable de placer l'Administration sous la dépendance de la magistrature.

La suppression des Conseils de préfecture aurait donc pour effet de laisser sans juges de nombreux litiges. Et c'est là, croyons-nous, une conséquence assez grave pour faire hésiter les réformateurs à s'engager dans cette voie.

Cette thèse n'a jamais eu du reste beaucoup de partisans et n'a trouvé nulle part de sérieux appuis.

La Commission extraparlamentaire l'a écartée de prime abord et sans aucune discussion.

L'idée de suppression étant rejetée, c'est du côté de la réorganisation que les efforts doivent tendre.

A) Organisation.

Un petit nombre de juges administratifs, bien recrutés, jouissant de garanties d'indépendance et de stabilité, pourvus d'un traitement convenable, tels sont les quatre principes d'organisation sans lesquels il ne peut être créé de magistrature suffisante.

Les tribunaux administratifs remplaçant les Conseils de préfecture devront offrir aux justiciables des garanties de science juridique et d'impartialité. Il conviendra, en outre, de ne donner aux membres de ces tribunaux que des attributions exclusivement juridictionnelles en nombre restreint de façon qu'ils puissent faire eux-mêmes leur besogne.

PREMIER PRINCIPE. — *Petit nombre des juges administratifs.*

Nous nous trouvons en présence de trois systèmes :

- 1° Un Conseil de préfecture de trois juges par département ;
- 2° Un juge administratif unique par département ;
- 3° Des tribunaux administratifs régionaux.

Le premier système aboutirait en quelque sorte à réorganiser les Conseils de préfecture dans leur cadre actuel (Projets Constans et Milliaux), mais une ré-réforme dans ce sens ne pourrait être qu'incomplète et la situation présente ne serait pas améliorée.

La première condition pour relever le niveau du Conseil de préfecture est d'assurer à ses membres une meilleure rétribution. Or, ce résultat ne peut être atteint que par la suppression des postes inutiles, c'est-à-dire, par l'élargissement des cadres actuels. Sans cela les occupations des Conseillers resteraient à peu près les mêmes et ils ne seraient pas soustraits aux pressions hiérarchiques et locales.

Sans hésitation, nous repousserons de même le système du juge unique par département (projet Lallemand).

Etant donnée la nature politique et administrative que présentent les affaires de la compétence des tribunaux administratifs, il faut : 1° un collège de juges ; 2° des juges qui ne soient pas trop près des justiciables, qui ne soient pas mêlés aux querelles locales, à l'administration active, à la politique.

Si l'on prend, par exemple, le contentieux des élections, des juges éloignés seront plus indépendants et à l'abri du soupçon. L'éloignement nous paraît une des conditions pour que les arrêts soient acceptés comme l'expression de la justice et ne soient

pas accusés d'avoir été dictés par des influences politiques.

D'ailleurs, d'une manière générale, pour les tribunaux administratifs, l'éloignement n'a pas le même inconvénient que pour les tribunaux judiciaires. En effet, la procédure administrative est essentiellement écrite ; c'est par des mémoires et non pas oralement que se règlent les affaires.

Un collègue de juges nous paraît également indispensable en raison de l'énorme responsabilité que l'on donne à une seule personne.

Dans tout notre système judiciaire, qu'il s'agisse de tribunaux de première instance, d'appel, de cassation, nous trouvons la pluralité des juges, en général, trois juges. L'idée qui a prévalu nous paraît extrêmement juste.

Il semble, en effet, que si instruit, de jugement aussi sûr qu'il soit possible, un homme est toujours susceptible de se tromper.

En lui adjoignant deux autres juges, les chances d'erreur sont certainement moins grandes, en tout cas, de la discussion qui naîtra entre eux peut jaillir une idée nouvelle, capable de mettre la vérité au jour.

Chez nous, où les jugements sont trop souvent critiqués, il faut donner aux justiciables le maximum de garanties.

Les questions contentieuses sur lesquelles les tri-

bunaux administratifs seront appelés à statuer sont parfois très ardues et souvent de très gros intérêts sont engagés. Quelle responsabilité pour un seul juge ?

On peut répondre : mais il y a le Conseil d'État. C'est juste, cependant, il ne faut pas que le Conseil d'État absorbe ces tribunaux. Il ne faut pas que l'on aille devant eux avec l'idée préconçue que le jugement devra être réformé et en se disant : oh ! qu'importe la décision, elle ne compte pas, nous aurons le Conseil d'État.

Au lieu de donner plus d'importance à ces Conseils, on diminuerait encore leur prestige et on amoindrirait la confiance que le justiciable peut avoir en eux.

En somme, le tribunal à juge unique demeure extrêmement contestable et contesté.

Il ne reste donc plus qu'à se ranger au troisième système que nous avons préconisé, c'est-à-dire celui des tribunaux administratifs régionaux. (Projets Fallières, Barthou, Clémenceau 1907, Berton).

a) Cette réforme pourrait être réalisée immédiatement, sans ajouter aux charges du budget et seul le tribunal régional nous paraît de nature à répondre aux critiques formulées.

Comme le système Lallemand, il séparerait l'action de la juridiction ; il offrirait des garanties de stabilité, d'indépendance et de capacité mais il aurait, en outre

l'avantage de se rapprocher des tribunaux ordinaires et de substituer à la décision d'un juge unique celle d'un tribunal qui gagnerait en autorité le jour où l'admission aux fonctions de juge administratif serait soumise à certaines conditions plus rigoureuses que celles exigées des Conseillers de préfecture.

La disparition de certains Conseils ne ferait pas courir au pays le risque d'aventures bien graves et, si l'on veut aboutir, il faut supprimer les rouages dont la nécessité ne se fait plus sentir. C'est, d'ailleurs, le seul moyen qui puisse permettre de réaliser la réforme attendue sans grever le budget de charges nouvelles.

b) Les difficultés de communication ne sont plus à redouter.

A ce système, l'on a opposé les inconvénients qui résulteraient pour les justiciables de l'agrandissement du ressort des juridictions futures. Mais cet argument, qui fut celui du Conseil d'Etat, perd chaque jour de sa force en raison des facilités de communication croissantes mises à la portée de tous. Le pays n'est-il pas sillonné de voies ferrées qui permettraient de se transporter sans difficulté au siège des nouveaux tribunaux ?

c) Cette réforme n'entraînerait pas de frais supplémentaires pour les justiciables. On a paru quelquefois redouter que la réalisation de ce système n'entraînât des frais pour les parties, notamment en matière

d'expertise. A cet argument, il est aisé de répondre qu'une faible proportion des affaires est jugée en séance publique. Les autres sont réglées en chambre du Conseil sur observations écrites. Les parties pourront toujours désigner un expert habitant la région où il devra opérer et comme cet expert prêterait serment devant le sous-préfet ou le juge de paix de l'endroit, nous ne voyons pas en quoi la situation sur ce point se trouvera modifiée et entraînera pour les justiciables une augmentation de dépenses.

Les tribunaux administratifs régionaux apporteraient certainement une vie nouvelle, un nouveau lustre à la juridiction administrative ; les juges seraient mieux payés et travailleraient davantage. Une véritable carrière s'offrirait à eux, des compétences pourraient s'y former, ce ne serait plus comme maintenant une fonction de passage dont on cherche à s'échapper le plus tôt possible. En les éloignant des hommes et des milieux intéressés aux débats, ces juges administratifs seraient libérés de toute subordination, de toute pression et de toute entrave. Leur spécialisation accroîtrait dans une proportion sensible leur compétence, la célérité de la justice, la confiance des justiciables.

Une vingtaine de tribunaux seraient, à notre avis, suffisants. Une loi d'organisation déterminerait les ressorts et le siège de chacun mais il est bien entendu que les ressorts de ces tribunaux seraient autant que

possible, d'égale importance et comprendraient un ou plusieurs départements.

L'organisation intérieure de chaque tribunal doit être simple ; en principe, un président permanent, deux conseillers titulaires, un commissaire du gouvernement, un conseiller suppléant, enfin un greffier pris parmi les employés de la préfecture, siège du Conseil.

Si, après la détermination des ressorts de compétence, l'expérience prouve qu'un tribunal régional ne peut suffire à la tâche, un décret en Conseil d'Etat augmentera le nombre des membres titulaires ou suppléants du tribunal et le divisera en sections, dont la première sera présidée par le président du tribunal et les autres par le Conseiller le plus ancien.

Il faut, en outre, éviter dans un tribunal ayant à juger beaucoup d'affaires d'ordre politique d'organiser un parquet hiérarchisé. L'isolement du titulaire du ministère public est la garantie indispensable de son indépendance. Il y aura donc dans chaque tribunal et dans chaque section un commissaire du gouvernement unique qui, en cas d'empêchement, sera remplacé par un Conseiller suppléant.

Ce souci d'assurer l'indépendance de tous les membres des tribunaux administratifs régionaux doit se retrouver également dans l'élaboration des règles générales sur le recrutement des Conseils.

DEUXIÈME PRINCIPE. — *Recrutement et avancement des membres des tribunaux administratifs régionaux.*

Une préoccupation est dominante : c'est celle de créer des tribunaux véritables.

Sans aller jusqu'à rattacher ces tribunaux au Ministère de la Justice comme le propose M. Jèze dans son rapport à la Société d'études législatives, il semble qu'il soit possible de leur donner un caractère exclusivement juridictionnel tout en les laissant dépendre du Ministère de l'Intérieur.

Tout d'abord, les conditions de recrutement et d'avancement doivent être fixées d'une façon rigoureuse.

a) *Conditions de recrutement.* — Nous avons vu que l'une des critiques les plus qualifiées que l'on adresse d'ordinaire aux Conseils de préfecture, c'est l'inexpérience d'un certain nombre de leurs membres

Le conseiller de préfecture qui débute n'est, en général, nullement préparé à sa fonction. La suppression des classes territoriales, aujourd'hui il est vrai rétablies, permettait de nommer un novice dans un poste important et a fait apparaître plus nettement les défauts de cette organisation.

Pour que cette juridiction administrative ait plus

d'autorité, il faut modifier le mode de recrutement de ses membres. Il ne devra plus suffire, comme dit M. Jèze « d'avoir été pendant dix ans maire d'une commune de soixante habitants ».

La fonction de conseiller de préfecture exige, pour être bien remplie, la connaissance du droit et la pratique des affaires contentieuses. Des jurisconsultes autorisés ont proposé de placer le concours à la base de la carrière. Il nous semble possible par des moyens plus simples d'arriver à des résultats analogues.

L'institution des tribunaux administratifs, telle que nous la concevons, entraînerait la création de suppléants placés auprès de chaque tribunal pour remplacer les juges titulaires, absents ou empêchés. Il faudrait exiger des suppléants au moins le grade de licencié en droit et on trouverait même nombre de docteurs qui brigueraient ces situations si elles offraient une issue.

La licence en droit est, il est vrai, une mince garantie mais les candidats suppléants posséderaient au moins un minimum de connaissances théoriques et ils seraient mieux préparés pour acquérir, avec quelques années d'exercice, l'aptitude nécessaire à leur fonction.

La suppléance sera pour les futurs conseillers la meilleure des écoles; elle permettra de les initier à la pratique du contentieux et de s'assurer qu'ils pos-

sèdent les connaissances voulues pour être titularisés.

La suppléance serait obligatoire pendant quatre ans au moins. La dispense de stage ne devrait être accordée que dans des conditions très exceptionnelles. Ainsi pourraient seuls en bénéficier ceux qui justifieraient de l'exercice effectif pendant dix ans au moins des fonctions de magistrats, de sous-préfets, de conseiller général, de chef de division, d'avocat, d'avoué, de notaire, à la condition toutefois qu'ils soient pourvus du diplôme de licencié ou de docteur en droit.

Il ne conviendrait d'ouvrir la porte de ces tribunaux aux membres de l'Administration active qu'à titre tout à fait d'exception. Une place à part pourrait toutefois être réservée aux auditeurs de deuxième classe au Conseil d'Etat obligés de cesser leurs fonctions par suite de l'expiration du délai légal.

b) Conditions d'avancement.— Améliorer les conditions de recrutement serait une mesure insuffisante, il faut que l'avancement soit soumis à des règles déterminées ou, en tout cas, entouré de garanties réelles.

Aucune règle ne précise actuellement l'avancement des Conseillers de préfecture et il en sera ainsi tant qu'ils seront rattachés à l'Administration active. Le besoin se fait de plus en plus sentir d'accorder à tous une protection aussi complète que possible.

- Touchant l'avancement, trois règles nous ont paru fondamentales :

1° L'avancement doit avoir lieu exclusivement au choix ;

2° Le choix ne doit pas être discrétionnaire. Il devra être régulier et il faudra suivre rigoureusement toute la hiérarchie avec un minimum de temps dans chaque classe et dans chaque grade. De plus, les présentations des candidats les plus dignes seront faites par un corps absolument indépendant : le Conseil supérieur de la magistrature administrative. Afin qu'il ne puisse pas y avoir de pression exercée sur ce corps, les présentations seront faites à l'avance au moyen d'un tableau d'avancement dressé chaque année et ne pouvant pas être modifié en cours d'année ;

3° Les classes seront peu nombreuses, afin d'éviter les intrigues personnelles, et non pas territoriales.

TROISIÈME PRINCIPE. - *Garanties relatives aux déplacements et aux mesures disciplinaires.*

Il n'y a de tribunal véritable que si les magistrats qui en font partie sont indépendants. Pour assurer cette indépendance, il faut donner aux magistrats des garanties contre les déplacements d'office, les mises en disponibilité arbitraires et contre les mesures dis-

ciplinaires qui peuvent les atteindre : blâme, suspension, révocation.

Nous proposons de fixer à trois le nombre des mesures disciplinaires : le blâme, la suspension, la révocation.

La haute situation que nous avons voulu faire aux Conseillers régionaux ne permet pas d'ajouter à ces mesures disciplinaires l'avertissement, la rétrogradation, etc.

Les Commissaires du gouvernement jouiront des mêmes garanties que les Conseillers. La fonction de ministère public est de conclure impartialement. Il faut que la parole soit vraiment libre. Elle ne le sera que si le Commissaire du gouvernement a une situation indépendante.

Enfin, la pièce capitale d'un bon système de garanties est l'institution d'un Conseil supérieur de la magistrature administrative. Il sera composé pour un tiers de juges régionaux et pour les deux tiers de Conseillers d'Etat, tous élus par leurs collègues et qui désigneront eux-mêmes un président choisi parmi les Conseillers d'Etat.

Le Conseil supérieur aura une double mission, il dressera les tableaux d'avancement annuels et donnera son avis sur les mesures disciplinaires proposées.

Cet avis sera toujours indispensable. Mais à mesure que la décision intéressant un magistrat devient plus

grave, les garanties doivent être plus grandes. En conséquence, nous distinguerons trois sortes d'avis :

1° Avis non motivé à la majorité simple (déplacement d'office) ; 2° Avis motivé à la majorité simple (mise en disponibilité-blâme ; 3° Avis motivé à la majorité des deux tiers (suspension-révocation).

QUATRIÈME PRINCIPE. — *Traitements.*

Pour avoir de bons juges, il faut les bien payer. Nous proposons donc comme traitements nécessaires mais suffisants 3.000 francs pour les Conseillers suppléants, 5.000 francs et 7.000 francs pour les Conseillers titulaires et les Commissaires du gouvernement, 10.000 francs pour les Présidents.

A Paris, les traitements seront plus élevés en raison de la plus grande cherté de la vie : 3.000 francs pour les suppléants, 8.000 et 10.000 francs pour les Conseillers titulaires et les Commissaires du gouvernement, 20.000 francs pour le président.

Les nouveaux Conseillers administratifs régionaux étant beaucoup moins nombreux que les Conseillers de préfecture actuels, cette augmentation notable de traitement n'entraînerait pour le budget de l'Etat aucune charge nouvelle.

Telles sont les grandes lignes de notre projet touchant l'organisation même des tribunaux adminis-

tratifs régionaux. Une idée domine tout le système : créer des tribunaux véritables.

Cette même idée inspirera les solutions touchant les attributions de ces Conseils.

B) Attributions.

Les tribunaux administratifs régionaux étant des tribunaux véritables, il importe de ne confier à leurs membres aucune fonction consultative, aucune fonction individuelle.

1° ATTRIBUTIONS INDIVIDUELLES

Les divers projets et propositions étudiés envisagent particulièrement les conseillers de préfecture comme :

1° Suppléants du Préfet; 2° délégués du Préfet; 3° comme membres du Conseil de revision; 4° comme membres de commissions et de comités divers.

1° *Comme suppléants du Préfet.* — Cette attribution leur est enlevée par le projet de loi de 1896 (M. Barthou) et par les deux projets de loi de M. Clémenceau (1907 et 1908); elle passe au Secrétaire général de la Préfecture dans les projets de 1896 et 1907.

2° *Comme délégués du Préfet.* — Cette attribution

leur est enlevée par les projets de loi de 1896, de 1907 et 1908 ; les deux premiers prévoient que le Préfet pourra désormais déléguer certaines de ses attributions à des directeurs ou chefs de division de la Préfecture.

3° *Comme membres du Conseil de revision* — Les solutions proposées à cet égard sont fort nombreuses. La majorité des projets propose le remplacement du conseiller de préfecture par le sous-préfet de l'arrondissement.

4° *Comme membres de Commissions et de Comités divers.* — Une première solution consiste à faire sortir les conseillers de ces commissions et à ne les y pas remplacer (projet Clémenceau 1908).

Une autre solution consiste à remettre au Préfet le soin de désigner les remplaçants des conseillers parmi des catégories déterminées de fonctionnaires ou d'élus :

Parmi les sous-préfets du département (projet Clémenceau 1907) ;

Parmi les conseillers généraux ou d'arrondissement (proposition Morlot 1903).

Nous proposerons de supprimer toutes les fonctions individuelles que remplissent aujourd'hui les conseillers de préfecture ; elles seront données aux sous-préfets, secrétaires généraux et chefs de division des préfectures.

2° ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES

Il y a lieu également de rechercher qui aura désormais compétence pour accorder les autorisations de plaider, prévues par la loi du 8 janvier 1905 et les mainlevées d'hypothèques dans le cas visé au décret du 11 thermidor an XII ; pour constituer aux côtés du Préfet le bureau d'adjudication des grands travaux publics de l'État ; pour donner au Préfet les avis que la loi lui fait une obligation de demander au Conseil de préfecture.

Une première solution conserve ces attributions au Conseil nouveau : c'est celle des projets de loi de 1891 (M. Constans) et de 1903 (M. Combes) qui permettent au Préfet de présider pour toutes les matières non contentieuses autres que les autorisations de plaider et les apurements de comptes.

Une autre solution les leur enlève. Elle est adoptée par la proposition Chevillon (1886) le projet de 1887 (M. Fallières) ; le projet de 1896 (M. Barthou) ; les propositions Flourens (1903) ; Grosjean (1903) ; Morlot (1903) ; le projet de 1907 (M. Clémenceau).

Le projet de 1908 (M. Clémenceau) ne maintient aux Conseils réorganisés que les seules autorisations de plaider.

Nous sommes d'avis de laisser aux successeurs des Conseils de préfecture l'octroi des autorisations de

plaider que comporte encore la législation ; de transférer au contraire aux tribunaux judiciaires les pouvoirs de ces Conseils en matière de mainlevée d'hypothèques ; de supprimer le rôle de ces Conseils comme donneurs d'avis, mais d'exiger que le Préfet motive les arrêtés qu'il devait prendre, le Conseil de préfecture entendu.

L'indication des motifs est une précieuse garantie pour les administrés ; elle rend plus facile le succès des recours pour excès de pouvoirs en Conseil d'État, fondés sur le détournement de pouvoir.

Mais, si la répartition des attributions individuelles et consultatives confiées actuellement aux Conseils de préfecture peut s'opérer sans la moindre difficulté, plus délicate est la question des attributions juridictionnelles ou quasi juridictionnelles.

Dans quelle mesure convient-il d'étendre ou de restreindre la compétence de la juridiction administrative. C'est le problème que nous allons examiner.

3^e ATTRIBUTIONS JURIDICTIONNELLES.

a) *Contentieux par nature.* — Il importe de distinguer pour plus de clarté le contentieux par nature du contentieux par détermination de la loi. Cette division qui fut celle de la doctrine classique qui est encore enseignée aujourd'hui par M. Berthélemy et par nombre de jurisconsultes, semble abandonnée

par le tribunal des conflits et le Conseil d'Etat. La jurisprudence administrative moderne tend à faire éclater le cadre un peu étroit où elle avait évolué jusqu'à ces dernières années. Nous verrons qu'elle a réduit considérablement le domaine du contentieux par détermination de la loi et qu'elle a, en revanche, donné une grande extension au contentieux par nature dans lequel elle fait rentrer, outre les actes d'autorité, les actes de gestion publique. D'après l'école nouvelle, en effet, la juridiction administrative doit être saisie du contentieux de pleine juridiction soulevé par les actes et les opérations de gestion publique, c'est-à-dire, par les actes et les opérations qui constituent l'exécution des services publics. Il en est de même du contentieux sur les indemnités réclamées par les administrés se trouvant vis-à-vis de l'administration dans une situation de collaboration à l'exécution des services publics.

Les contestations qui rentrent dans la 1^{re} catégorie sont, dit M. Laferrière, « celles qui ont pour
« objet des actes de puissance publique ou des opérations de nature administrative telles que les opérations électorales, le recrutement, la répartition
« et l'assiette de l'impôt direct. Tout débat qui tend
« à infirmer ou à modifier les actes ou opérations
« de cette nature, à discuter leur portée légale et
« leur validité, constitue par sa nature même un
« litige administratif ».

En ce qui concerne ces actes, nous avons vu que les tribunaux ordinaires ne pourraient en connaître si les tribunaux administratifs n'existaient pas. Il ne saurait donc, par conséquent, être question d'enlever aux juridictions nouvelles ce contentieux qui relève aujourd'hui des Conseils de préfecture.

1. *Affaires électorales.* — Tous les projets gouvernementaux maintiennent cette attribution au Conseil par leur silence.

Diverses propositions de lois la transfèrent :

La proposition Chevillon (1886) à une commission de trois conseillers généraux tirés au sort et présidée par le préfet avec voix prépondérante.

La proposition Flourens (1903) aux tribunaux civils.

La proposition Morlot (1903) au Conseil d'Etat ou aux tribunaux civils, suivant la nature des élections contestées.

C'est surtout en cette matière que devrait porter la réforme. Si le Conseil de préfecture a qualité pour statuer sur les réclamations formées contre les élections des conseillers d'arrondissement, des conseillers municipaux, des maires et adjoints, des délégués sénatoriaux, des conseillers prud'hommes et, depuis le 8 juillet 1890, des délégués mineurs, cette compétence est loin d'offrir un caractère de généralité. Le jugement des pourvois contre les élections du tribunal de commerce, des chambres de com-

merce, des chambres consultatives des arts et manufactures, du Conseil général, la plupart des réclamations en matière de listes électorales sont réparties entre les tribunaux ordinaires, les Ministres et le Conseil d'Etat, tantôt juge d'appel des décisions ministérielles, tantôt juge en premier et dernier ressort.

C'est depuis 1871, que le Conseil de préfecture n'est plus compétent en matière de réclamations concernant les élections au Conseil général. M. Laferrière a formulé ainsi son appréciation à ce sujet : « Le contentieux de ces élections a été enlevé au Conseil de préfecture sans autre motif que le désir de ménager la susceptibilité de quelques membres de ces Conseils auxquels il déplaisait d'être les justiciables du Conseil de préfecture quoi qu'ils l'eussent été pendant quarante ans. »

Lors de la discussion de la loi du 10 août 1871, M. Lefèvre-Pontalis alléguait que les Conseils de préfecture manquaient d'indépendance et d'impartialité, du moins devant l'opinion publique, pour apprécier les questions de validité ou d'invalidité des membres élus du Conseil général.

Si la juridiction administrative était réorganisée, il n'y aurait pas de bonne raison à faire valoir pour ôter aux tribunaux régionaux la connaissance de ces réclamations. Les juges, de par leur éloignement, seraient plus indépendants et plus à l'abri des

influences politiques et leurs arrêts seraient acceptés sans réclamation.

Nous proposerons donc l'extension du contentieux des élections locales. Les tribunaux administratifs et régionaux connaîtront de tout le contentieux électoral local en entendant ces termes dans leur sens le plus large : élection des Conseillers généraux, élection des commissions départementales, élection des nombreux bureaux de Conseils locaux (bureau du Conseil général, du Conseil d'arrondissement, etc.), désignation de membres des Conseils pour faire partie de certaines commissions (bureaux de bienfaisance, etc.). Il nous a paru nécessaire et facile de faire cesser ainsi l'incohérence de la législation actuellement en vigueur.

2. *Contributions directes.* — Les seuls projets qui visent ce point sont des projets destinés à modifier l'état de droit existant :

La proposition Flourens (1903) donne compétence aux juges de paix sauf recours au Conseil d'Etat ; les propositions Chevillon (1886) et Morlot (1903) au tribunal civil dans le cas où l'affaire n'a pas été terminée administrativement à la satisfaction des deux parties. Toutes trois se complètent par des dispositions de procédure destinées à procurer un jugement rapide et peu coûteux des litiges.

Nous proposons de ne pas modifier la compétence quant au contentieux des contributions directes.

Lors de la discussion à la société des Etudes législatives du rapport qu'il a rédigé au sujet de la Réforme des Conseils de préfecture, M. Jèze s'est élevé contre la manière dont les réclamations en matière de contributions directes sont jugées par les Conseils de préfecture.

« Ces réclamations, dit-il, sont jugées en premier
« ressort non par le Conseil de préfecture mais par
« l'Administration des contributions directes et par
« les bureaux de la Préfecture. Lorsque le Conseil
« tient son audience pour statuer sur les affaires de
« cette nature, le Président a devant lui tout pré-
« parés par les employés de la Préfecture les arrêtés
« qu'il se borne à lire. »

Les affirmations de l'éminent professeur à la Faculté de droit de Paris nous paraissent exagérées. Si ces pratiques regrettables ont été relevées quelquefois, surtout à Paris, il ne faut pas généraliser. Conformément au décret du 30 décembre 1852, l'instruction de ces réclamations est faite par le greffe sous le contrôle du Président et non dans les bureaux. Les réclamations sont alors transmises au service compétent qui les retourne au Conseil de Préfecture avec l'avis du Directeur lorsque celui-ci n'est pas qualifié pour statuer directement. Les parties ont alors la faculté d'être entendues en leurs observations orales ou de réclamer l'expertise.

Lorsque les parties sont entendues ou lorsqu'elles

réclament l'expertise, il y a une instruction sérieuse et le Conseil de préfecture rend un arrêt dans lequel il est tenu compte de ce qui a été dit devant lui ; spécialement lorsqu'il y a eu expertise, il s'appuie sur les résultats de cette expertise et l'on peut dire qu'il y a examen sérieux.

Pour les autres affaires, la réclamation ne vaut qu'en tant que demande tendant à ce que l'Administration des contributions directes procède à une vérification supplémentaire ; le juge, bien souvent, entérine l'avis donné par cette administration et on ne saurait lui en faire grief étant donné le nombre de réclamations et ce fait que les intéressés, n'ayant pas profité des avantages que la loi leur réserve, semblent, en somme, surtout désirer un nouvel examen par l'Administration des contributions directes, laquelle y procède avec le plus grand soin et fournit des rapports intéressants, bien faits et présentant des garanties sérieuses.

On ne peut donc dire que le jugement des réclamations en matière de contributions directes est mauvais dans son ensemble.

Il est un point spécial où, en matière de contributions directes, le défaut d'unité dans la compétence ne s'explique pas. Je veux parler de mutations de cotes. Pour l'impôt foncier et celui des portes et fenêtres, elles relèvent du Conseil de préfecture ; pour les patentes, du Préfet ; pour l'impôt personnel

et mobilier de l'Administration des contributions directes. Il serait préférable de décider que, dans tous les cas, les mutations de cotes seront jugées par le tribunal administratif.

3. *Dommmages causés par les services publics de l'Etat, des départements et des communes.* — Une question beaucoup plus complexe à laquelle nous croyons devoir nous arrêter quelques instants est celle des dommages causés par les services publics de l'État, des départements et des communes.

A cette question, se rattache la théorie de la gestion administrative exposée par M. Hauriou.

La situation résultant de la gestion publique, dit cet auteur, correspond aux mesures d'exécution des services publics alors que la voie d'autorité correspond aux décisions exécutoires ; elle est l'expression d'un commerce juridique spécial établi entre la puissance publique, ses collaborateurs et cointéressés, en vue de l'exécution des opérations administratives et fortement dominé par la préoccupation du but administratif. Le commerce juridique, ajoute-t-il, ne doit pas être confondu avec celui du droit privé dans lequel les parties sont sur le pied d'égalité et n'ont d'autre but que de réaliser la vie civile.

Cette théorie ne date pas d'hier. Ainsi, en 1865, M. Aucoc s'exprimait en ces termes : « On aurait pu dire que tout acte fait par l'autorité administrative comme puissance publique en vue de la gestion

d'un service public ne peut être discuté devant la juridiction administrative. En effet, ce que l'Assemblée constituante a voulu, en posant le principe de la séparation des pouvoirs, c'est qu'un service public ne fût pas entravé par l'intervention de l'autorité judiciaire. Mais cette pensée qui semble avoir été, à diverses reprises, celle du Conseil d'Etat jusqu'à une époque encore peu éloignée, n'a pas complètement prévalu. »

A cette époque, surgit la question du Conseil d'Etat juge de droit commun ; cette haute juridiction fut peu à peu conduite à se déclarer compétente dans les affaires ne pouvant se rattacher qu'à des situations de gestion.

En ce qui concerne l'Etat, l'on se borna longtemps à faire l'application du principe posé par les lois de 1790 et de 1793 aux termes desquelles l'Etat ne pouvait être déclaré débiteur qu'en vertu d'une décision administrative. Dans ces conditions, dès qu'un tribunal judiciaire retenait une action en responsabilité dirigée contre l'Etat, on devait l'en dessaisir par la procédure du conflit.

Le tribunal des conflits reconstitué en 1872 conçut, à juste titre, des doutes sur la valeur de l'interprétation antérieurement donnée aux deux lois révolutionnaires. Vraisemblablement, leurs auteurs ne leur avaient attribué qu'une portée relative, peut-être même temporaire. Tous répudiaient la règle ouverte-

ment et le tribunal des conflits cessa de la viser dans ses décisions sur la compétence en matière de responsabilité. Il s'en tint malheureusement à cet effort, il n'osa pas prendre le parti radical d'enlever au Conseil d'Etat une compétence qui, en définitive, ne s'expliquait que par des motifs reconnus insuffisants. La compétence traditionnelle fut maintenue ; on dut la justifier autrement.

On se contenta de la rattacher au principe de la séparation des pouvoirs. Or, ce principe ne peut être invoqué ici que si l'on en fausse le sens en attribuant à la juridiction administrative la connaissance de toutes les conséquences d'actes des administrateurs, quelle que soit la nature de ces actes. Cette critique est d'autant plus fondée que l'espèce à propos de laquelle s'est affirmée la nouvelle doctrine du tribunal des conflits (affaire Blanco) semblait moins devoir s'y prêter.

On proclama, en outre, comme une sorte d'axiome juridique « que la responsabilité de l'Etat, pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie dans les services publics ne peut être régie par les principes du code civil, établis pour les rapports de particuliers à particuliers ; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue, qu'elle a des règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat et les droits privés ».

Ainsi, l'Etat n'est plus considéré en aucune hypothèse comme civilement responsable des dommages causés par des agents.

Il indemniserà parce que c'est équitable, mais cette réclamation ne sera pas l'exercice d'un droit, elle ne sera qu'une sorte de recours gracieux exercé dans la forme juridictionnelle. L'indemnité allouée apparaîtra, non comme une légitime réparation, mais comme une faveur destinée à éviter ou atténuer une injustice.

Les arrêts Michel et Masson du 27 janvier 1873 ; Boutes du 29 novembre 1890 ; Mourot du 8 août 1891 ; Jargère du 27 juin 1903 rendus par le tribunal des conflits consacrent cette interprétation.

La jurisprudence semble donc d'accord pour reconnaître que c'est à la juridiction administrative et plus exactement au Conseil d'Etat, juge ordinaire du contentieux administratif, qu'il appartient, en principe, de statuer sur les demandes d'indemnité dirigées contre l'Etat à l'occasion du fonctionnement des services publics ou à raison des imprudences, des négligences et des fautes de toutes sortes imputables au personnel qu'il emploie pour assurer ce fonctionnement.

Cette solution étant admise, il n'y a pas de motif juridique pour restreindre aux seuls actes de gestion les réclamations qui ont l'équité pour base. Puisqu'il s'agit d'obtenir la réparation bienveillante d'un

accident fâcheux, pourquoi tenir compte de l'origine du dommage? Le Conseil d'Etat, souverain juge de l'équité de la réparation demandée, n'a pas à se demander d'où vient le mal dont on se plaint mais seulement si ce mal, commis dans l'exercice des fonctions publiques, est injuste et si la victime mérite bienveillance.

Quelques arrêts récents paraissent orienter en ce sens la jurisprudence du Conseil d'Etat (1).

Mais si l'article 1382 n'est plus applicable aux services publics de l'Etat, il ne doit pas l'être davantage aux services publics du département et des communes.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 6 février 1903, rendu dans l'affaire Terrier, le tribunal des conflits, par un arrêt du 20 février 1908 (affaire Feutry) font l'application de cette jurisprudence aux services départementaux.

Il semblerait logique de transporter les mêmes principes en matière de services publics communaux. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est montrée plus hésitante sur ce point. L'on peut néanmoins rattacher à la tendance signalée, c'est-à-dire au système de la gestion administrative, quelques arrêts récents relatifs à des réclamations pécuniaires d'employés municipaux révoqués, à l'exécution de subventions ou de promesses de traitement.

(1) C. Etat, 27 fév. 1903. Zimmermann, 29 mai 1903. De Berre.

Certains tribunaux de première instance se sont même conformés à cette jurisprudence (Saint-Etienne, Grosson, 8 nov. 1902).

Sans examiner les avantages ou les inconvénients que peut présenter une telle tendance, ce qui dépasserait le cadre de notre étude, prenons cependant le fait pour acquis.

De ce qui précède, il résulte que la compétence de la juridiction administrative n'apparaît pas comme exceptionnelle. C'est donc dans le contentieux par nature que doivent être rangés les litiges dont il s'agit. Cela est imposé par le raisonnement suivant. Il n'y a pas de droit, donc pas d'action judiciaire. L'indemnité réclamée est sollicitée du chef du pouvoir exécutif, supérieur, fictif, de tous les services publics et comme c'est le Conseil d'Etat qui désormais, dans le cas où il y a litige, statue là où, avant l'adoption du système de la justice déléguée, statuait le chef du pouvoir exécutif, c'est donc bien la juridiction administrative suprême qui sera compétente.

Si la jurisprudence venait à étendre l'application du principe de la séparation des pouvoirs à tous les dommages, le Conseil d'Etat verrait augmenter considérablement ses rôles et il serait fâcheux lorsqu'on réclame 25 francs à une commune pour un dommage causé, d'avoir à mettre en mouvement une si puissante machine.

Avec des tribunaux administratifs régionaux bien

organisés, il serait raisonnable de leur confier ces litiges, tout au moins pour les réclamations relatives aux services départementaux et communaux.

4. *Dommages résultant des distributions électriques sur la voie publique.* — Les réclamations en matière de dommages causés par les distributions électriques sur la voie publique donnent lieu à des controverses nombreuses qu'il y aurait lieu de faire cesser en décidant que ces réclamations seront jugées en premier ressort par les tribunaux régionaux.

Les difficultés qui peuvent naître à ce sujet ont été longuement exposées dans des conclusions présentées devant le Conseil d'Etat par M. Tessier (Arrêt du Conseil d'Etat 22 mai 1908. Compagnie des Tramways de Poitiers).

L'intérêt général et l'intérêt particulier des justiciables ne pourraient trouver, croyons-nous, que des avantages à l'adoption de mesures destinées à simplifier les règles de la compétence.

b) Contentieux par détermination de la loi.

Nous allons examiner maintenant le contentieux par détermination de la loi qui comprend les affaires enlevées aux tribunaux ordinaires par des textes spéciaux, autrement dit, les actes de gestion semblables à ceux que les particuliers peuvent eux-mêmes accomplir dans l'administration de leur patrimoine.

Nous ferons rentrer dans cette partie du contentieux les travaux publics, les ventes nationales, les usurpations sur les chemins vicinaux, les baux de sources d'eaux minérales.

1. *Travaux publics*. — Un premier système applique à l'ensemble de ce contentieux le *statu quo* : c'est ce que font, par leur silence, les projets de la loi de 1887 (M. Fallières), de 1896 (M. Barthou), de 1903 (M. Combes), de 1908 (M. Clémenceau).

Un second système, à l'inverse, transfère à l'autorité judiciaire l'ensemble de ce contentieux, c'est celui de la proposition Flourens (1903).

Un troisième système consiste à distinguer les diverses attributions des Conseils de préfecture en matière de travaux publics :

1° Les marchés. — La proposition Chastenet (1908) les transfère tous à l'autorité judiciaire ; la proposition Ricard (1891) ne lui transfère pas les marchés de l'Etat.

2° Les occupations temporaires. — Ce contentieux est attribué à l'autorité judiciaire par la proposition Ricard (1891) et le projet de la Commission du Conseil d'Etat (1891). L'Assemblée générale du Conseil d'Etat critique le système par un avis des 3-30 décembre 1891 ;

3° Les « dommages ». — Ce contentieux est dévolu aux tribunaux judiciaires par la proposition Ricard (1891). L'avis du Conseil d'Etat critique cette

disposition. La Commission du Conseil d'Etat et le Conseil lui-même proposent de transférer aux tribunaux judiciaires les accidents aux personnes ;

4° Le contentieux des associations syndicales est également dévolu aux tribunaux judiciaires par la proposition Ricard (1891) que le Conseil d'Etat critique à ce point de vue dans son avis du 30 décembre 1891.

Ce contentieux, dit M. Hauriou, tant par l'importance des affaires qui sont jugées tous les ans que par la quantité des principes qui ont été posés par la jurisprudence, est le premier des contentieux administratifs. La connaissance des litiges de cette nature a été attribuée par la loi du 28 pluviôse an VIII au Conseil de préfecture.

Ce n'est pas sans de bonnes raisons que le législateur a cru devoir lui remettre ces contestations d'un caractère très spécial. Comme le fait observer M. Laferrière, sous l'ancien régime, pendant la période révolutionnaire et depuis le Consulat, les juridictions administratives ont été appelées à statuer sur les litiges de cette nature. Il convient, en effet, que ces travaux soient exécutés avec toute la célérité possible et, pour cela, il faut que l'Administration ait les moyens de vaincre la résistance des entrepreneurs. Si des mesures particulières sont jugées nécessaires, elles doivent être prises par l'autorité administrative,

responsable des dommages que ses décisions pourraient entraîner.

Les affaires de travaux publics sont, en outre, de celles qui réclament des juges spécialisés et ayant l'expérience nécessaire pour saisir les nuances du langage particulier à ce genre d'affaires.

Elles sont, il est vrai, généralement jugées après expertise; mais pour déterminer exactement la mission des experts, pour éviter, par là même, aux parties des frais inutiles, il faut être en mesure d'interpréter le cahier des charges, de se reconnaître au milieu de ces expressions techniques, de ces termes de métier que l'on trouve dans les décomptes et les devis. Le Conseil de préfecture ne se borne pas à homologuer les procès-verbaux d'expertise. Il se présente fréquemment des questions de droit fort délicates à trancher qui ne peuvent être soumises aux experts et pour l'examen desquelles une pratique assez longue ne serait pas superflue.

D'après la théorie moderne de la gestion administrative, les travaux publics sont considérés comme le type des opérations de gestion accomplies pour l'exécution des services publics. S'il est une occasion où l'administration puisse être qualifiée de gérant d'une affaire commune, c'est bien lorsqu'elle entreprend une opération de travaux publics.

Nous proposerons donc de conserver aux Conseils régionaux le contentieux des travaux publics

dans la mesure où il ressortit du Conseil de préfecture.

2. *Domaine national*. — La loi des 28 pluviôse an VIII a remis au Conseil de préfecture le contentieux des domaines nationaux, mais cette expression ne doit s'entendre que des ventes de biens nationaux. Les autres réclamations relatives au domaine sont du ressort des tribunaux ordinaires. La compétence exceptionnelle de la juridiction administrative en matière de ventes nationales, a une origine historique. Ces ventes revêtaient à l'époque de la Révolution un caractère qui les distinguait de celles effectuées par les particuliers. On hésitait à acheter les biens confisqués dans la crainte d'une contre-révolution. Il avait fallu donner aux acquéreurs des garanties de sécurité, les protéger contre toute réclamation des précédents propriétaires. L'Etat s'était engagé à indemniser les réclamants en cas d'éviction reconnue. Les ventes nationales, ainsi comprises, constituaient donc un acte de puissance publique qui légitimait la compétence du Conseil de préfecture.

Ce caractère exceptionnel n'ayant plus sa raison d'être, il semblerait normal de remettre toutes les contestations de cette nature aux tribunaux ordinaires et de décider, par conséquent, que les juridictions nouvelles n'auront pas qualité pour statuer sur les ventes domaniales.

3. *Usurpations sur les chemins vicinaux*. — La

jurisprudence interprète les articles 6, 7 et 8 de la loi du 9 ventôse an VIII comme donnant compétence au Conseil de préfecture en matière de contentieux relatif à l'étendue et à la largeur des chemins vicinaux. C'est ainsi que les Conseils de préfecture sont compétents pour connaître des usurpations commises sur ces chemins sans préjudice de l'amende qu'il appartient au tribunal de simple police de prononcer. La division de la compétence sur ce point entre les tribunaux administratifs investis de la mission d'ordonner la restitution du sol usurpé et les tribunaux ordinaires qualifiés pour prononcer la sanction pénale ne peut qu'entraîner des complications inutiles. Il serait préférable, selon nous, de remettre tout ce contentieux à la juridiction ordinaire.

4. *Baux de sources minérales.* — L'arrêté des consuls du 3 floréal an VIII, a créé la compétence administrative pour les baux de sources d'eaux minérales appartenant à l'Etat. La jurisprudence refuse de reconnaître cette compétence en matière de baux de sources appartenant aux départements et aux communes. Nous ne verrions que des avantages à unifier, sur ce point encore, la compétence en renvoyant aux tribunaux ordinaires la connaissance des baux de sources de l'Etat. L'indépendance des autorités administratives et judiciaires serait suffisamment garantie par le renvoi de l'affaire aux tribunaux compétents dans le cas où il se présenterait

une question préjudicielle d'interprétation qu'il leur appartiendrait de trancher préalablement.

5. — 1° Baux des halles communales appartenant aux particuliers ;

2° Baux passés entre les communes et les régisseurs intéressés des droits d'octroi, des droits de place dans les halles et marchés et des droits de pesage, de mesurage et de jaugeage.

Il serait également désirable de remettre ces affaires à la juridiction ordinaire. (Dans ce sens, projet Clémenceau du 22 juin 1907).

Les litiges en matière d'affouage réclament toujours l'interprétation préalable d'actes administratifs ; il conviendrait, dès lors, de les maintenir dans la compétence des tribunaux régionaux.

C) Contentieux de la répression.

Il comprend les contraventions de grande voirie et la police du roulage.

Les projets de loi de 1887 (M. Fallières), de 1896 (M. Barthou), de 1903 (M. Combes), de 1908 (M. Clémenceau) maintiennent le *statu quo*.

Le transfert à l'autorité judiciaire est réalisé par la proposition Ricard (1891), le projet de la commission du Conseil d'Etat en 1891 (mais l'assemblée générale du Conseil émit un avis défavorable), la pro-

position Flourens (1903), la proposition Morlot (1903), le projet de 1907 (M. Clémenceau).

Compétence est donnée :

Aux tribunaux correctionnels seuls : proposition Morlot (1903) et projet de 1907.

Aux tribunaux de simple police seuls : proposition Flourens.

Aux uns et aux autres :

Suivant l'affectation de la voie : proposition Ricard.

Suivant la nature de la voie : projet de la Commission du Conseil d'Etat (1891), projet qui réserve expressément la compétence administrative pour les questions préjudicielles de domanialité.

C'étaient les autorités administratives et notamment les bureaux de finances qui, sous l'ancien régime, jugeaient les contraventions de grande voirie. La loi des 7-11 septembre 1790 distingue entre les contraventions de grande voirie qui furent transférées aux tribunaux judiciaires de district et les autres difficultés relatives à la voirie qui furent réservées à l'autorité administrative. La loi de l'an VIII avait maintenu la distinction précédente et c'est la loi de l'an X qui vint étendre en cette matière les attributions du Conseil de préfecture. A cette époque, les contraventions s'étaient multipliées et l'on espérait une répression plus ferme de la juridiction administrative.

La compétence donnée au Conseil de préfecture à

cet égard lui est attribuée dans un but de protection et de conservation du domaine public.

Ce n'est donc pas ici, ainsi qu'on serait tenté de le croire, un véritable démembrement de la justice ordinaire. M. Laferrière observe très justement : « Ce qui domine, ce n'est pas l'idée de faute à réparer, mais la nécessité de défendre la propriété publique ; l'amende ne saurait être à elle seule l'indice d'une juridiction pénale ; il y a des amendes civiles, des amendes fiscales, il y a même des amendes contractuelles. »

C'est ce qui explique, au reste, pourquoi ces peines peuvent être cumulées et pourquoi elles peuvent être mises à la charge des héritiers du contrevenant.

Tandis que la juridiction administrative se place surtout au point de vue de la protection du domaine, la jurisprudence de la Cour de cassation envisage principalement l'idée de faute personnelle commise et il n'est peut-être pas sans intérêt d'opposer l'une à l'autre ces deux jurisprudences d'un esprit si différent, celle de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat.

Jusqu'au milieu du siècle dernier, la Cour de cassation ordonnait, en matière de petite voirie, la démolition de toute besogne mal plantée si elle avait été faite sans autorisation et ne se préoccupait nullement de savoir si ladite besogne dépassait ou non l'alignement. Dans ce dernier cas, le Conseil d'Etat

se bornait, pour les contraventions de grande voirie, à prononcer l'amende.

Aujourd'hui, lorsqu'il s'agit de travaux exécutés à la façade d'une maison dépassant la voie publique, la Cour de cassation en ordonne la démolition tandis que le Conseil d'Etat laisse subsister les travaux exécutés en arrière du mur de face et qui ne doivent pas en prolonger la durée.

L'esprit de la juridiction administrative semble donc bien concorder avec la mission qui lui incombe de protéger le domaine contre les empiètements dont il pourrait être l'objet, et de ne prononcer des pénalités qu'au cas où elles seraient nécessaires pour assurer cette protection.

Toutefois, la division de la compétence en cette matière est regrettable et c'est pourquoi, après tant d'autres, M. Berton insiste pour le renvoi de ces affaires à l'autorité judiciaire.

Nous avons vu qu'il fallait confier aux tribunaux administratifs régionaux les attributions les plus restreintes possibles afin que les juges puissent faire leur besogne eux-mêmes. Aucune raison ne justifiant d'une manière absolue la compétence administrative, nous proposerons de transférer aux tribunaux judiciaires la connaissance de ces contraventions ainsi que celles relatives à la police du roulage qui ont été confiées aux Conseils de préfecture par la loi du 30 mai 1841, lorsqu'elles sont commises sur

les routes dépendant de la grande voirie ou sur les chemins vicinaux de grande communication et qu'elles sont relatives à la forme des moyeux, à la longueur des essieux, au maximum du nombre des chevaux de l'attelage, à la saillie des colliers.

D) Attributions du contrôle financier.

Cette question a donné lieu à quatre propositions :
Les comptes actuellement examinés par les Conseils, seraient apurés désormais :

Par les tribunaux réorganisés : projet de loi de 1908 (M. Clémenceau).

Par le Préfet en premier ressort : proposition Chevillon (1886).

Par la Cour des Comptes, en premier et dernier ressort : proposition Flourens (1903).

Par un organisme nouveau fonctionnant dans chaque département : proposition Morlot (1903).

Bien des critiques ont été formulées contre le mode de contrôle actuel.

La vérification des comptes des communes et des établissements publics, dit-on, n'existe pas en fait. En réalité les comptes des petits établissements très fréquemment ne sont pas vérifiés du tout. Ils le sont seulement quand des dissentiments existent entre l'administration locale et l'administration préfector-

rale. « Les comptes, fussent-ils même suspects, des services que la Préfecture couvre de sa protection et comble de ses faveurs ne sont, dit M. Berthélemy, l'objet d'aucun examen sérieux. »

Cette manière de voir est peut-être un peu excessive et, selon nous, cette mission contentieuse très délicate doit appartenir à un tribunal de juges spécialisés.

Le nombre des comptes à examiner est considérable et il est absolument certain que l'œuvre de vérification est très incertaine.

M. Romieu prévoit l'intervention de certaines administrations telles que trésoreries générales ou administrations financières (1).

« Il faudrait, dit-il, que lorsque les Conseils de préfecture reçoivent, ou lorsque les Conseils de région recevront les comptes, ils reçoivent des comptes ayant passé pour ainsi dire par le tamisage d'une administration compétente avec l'indication « dossier sans difficulté », « dossier à examiner ».

Nous estimons que si la juridiction administrative était reconstituée, nulle autorité ne serait plus qualifiée pour hériter de ces attributions du Conseil de préfecture.

On a proposé de les remettre au secrétaire général ou au sous-préfet. Mais ce contrôle n'a aucun rapport avec leur tâche quotidienne et ils ne pourraient

(1) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1910.

suffire à la besogne qui leur incomberait s'ils voulaient s'y consacrer personnellement.

Quant à la Commission composée de directeurs départementaux sous la présidence du préfet, présenterait-elle plus de garanties ? Ces membres appartenant à des administrations très différentes ne pourraient procéder à l'examen des comptes avec l'unité de vues que l'on est en droit d'attendre d'un véritable tribunal.

Nous estimons donc qu'il y a lieu de remettre ce contrôle aux tribunaux régionaux.

E). La procédure.

Les projets et propositions appliquent aux Conseils réorganisés la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture, soit explicitement (comme le projet de loi du 22 juin 1907), soit implicitement.

Seul le projet de loi du 13 juillet 1908 (M. Clemenceau) comporte tout un titre (titre III) relatif à la procédure. Les dispositions qu'il contient ont pour but d'accommoder la procédure prévue par la loi du 22 juillet 1889 à l'institution nouvelle du juge unique.

Nous proposerons d'appliquer aux Conseils administratifs régionaux la loi du 22 juillet 1889 sur la

procédure à suivre devant les Conseils de préfecture en matière contentieuse.

La question s'est posée de savoir s'il fallait maintenir la règle actuelle de l'appel toujours possible ou bien établir un dernier ressort et, dans ce cas, s'il ne faudrait pas organiser un pourvoi en cassation.

Dans la plupart des projets et propositions, le système en vigueur est maintenu par le silence des textes.

Quelques-uns pourtant suppriment l'appel dans certains cas :

La proposition Ricard (1891) pour les contributions directes lorsque les cotes sont inférieures à 30 francs (avis défavorable du Conseil d'Etat).

Le projet de la commission du Conseil d'Etat (1891) pour les demandes de sommes d'argent inférieures à 1.500 fr. (l'assemblée générale estime la réforme admissible, mais de peu de portée pratique).

Le projet de 1887 (M. Fallières), pour toute une liste de litiges où figurent : les contributions directes et les élections municipales sans réserve ; les subventions pour dégradations extraordinaires, les indemnités pour dommages de travaux publics et pour occupation temporaire lorsque le chiffre de la demande est inférieur à 1.500 francs.

Nous proposerons le maintien du *statu quo* : les décisions des conseils régionaux pourront toujours être frappées d'appel.

CONCLUSION

Au terme de notre étude, il nous a paru qu'il convenait de rappeler à grands traits, dans ce dernier chapitre, les idées essentielles que nous avons tâché de mettre en lumière.

Fonctionnaires peu rétribués, mal recrutés, sans avenir et sans prestige, ayant beaucoup trop d'attributions pour les bien remplir toutes et surtout trop dépendants et placés sans garantie d'indépendance trop près de l'Administration active et, par là exposés aux pressions et aux rancunes des hommes politiques, telle est la situation des conseillers de préfecture.

Il est évident, dès lors, que les Conseils de préfecture ne peuvent être de bonnes juridictions. On n'a pas confiance en eux et rien n'est pire qu'un tribunal dans lequel on n'a pas confiance. Ces tribunaux ont cependant des choses importantes à juger; il faut les leur enlever ou leur donner une autre organisation. Nous avons essayé de mettre sur pied cette organi-

sation et nous avons pensé que les tribunaux administratifs régionaux bien organisés répondraient le mieux aux critiques formulées contre les Conseils de Préfecture.

Nous avons insisté sur la nécessité de séparer l'administration active de l'administration juridictionnelle; d'établir des tribunaux administratifs régionaux offrant aux justiciables des garanties de science juridique et d'impartialité; de donner aux membres de ces tribunaux des attributions exclusivement juridictionnelles, en nombre le plus restreint possible, de façon qu'ils puissent faire eux-mêmes leur besoin.

Enfin la réorganisation du personnel nous a paru également importante et notre effort a également porté sur le recrutement et sur le statut de cette magistrature administrative

Une réforme plus importante a été réclamée à plusieurs reprises. C'est celle qui tendrait à faire des tribunaux administratifs régionaux les juges de droit commun pour toutes les matières non dévolues par des textes spéciaux à d'autres juridictions. C'était la conception de M. de Broglie en 1846. Dans son rapport présenté le 9 avril 1851 au Conseil d'Etat, M. Boutaligner proposait de donner au Conseil de préfecture toutes les affaires qui n'étaient pas attribuées à une autre autorité.

Le Conseil d'Etat écarta cette proposition et lorsque

le projet fut transmis à l'Assemblée législative, la Commission, présidée par M. de Larcy, proposa de donner compétence au Conseil de préfecture « sur
« toutes les matières contentieuses administratives
« dont la connaissance lui est attribuée par une dis-
« position législative ou n'est pas déférée par les lois
« à une autre autorité administrative ».

Cette idée fut reprise en 1865 par M. Jérôme David. M. Lavallée dans son intéressante étude : *La question du juge ordinaire en matière de contentieux administratif*, insiste sur ce que les administrations départementales de la période révolutionnaire avaient une sorte de compétence générale à l'égard des réclamations contre les actes des autorités qui leur étaient subordonnées.

Ces décisions, il est vrai, n'étaient plus rendues en premier ressort, elles étaient susceptibles d'appel devant l'administration supérieure et M. Lavallée se demande si, lorsque la jurisprudence eût à répartir entre le Préfet et le Conseil de préfecture les attributions de cette administration, elle n'aurait pas pu remettre aussi au Conseil de préfecture les recours contre les actes des autorités municipales.

Les Conseils du contentieux des colonies ont une compétence d'un caractère général. Ne serait-il pas possible de suivre cet exemple, lorsqu'on instituera sur des bases nouvelles les tribunaux administratifs.

Ce titre de juge ordinaire n'augmenterait pas beaucoup la charge des juridictions de région.

Quel inconvénient verrait-on à décider qu'en matière de contentieux administratif intéressant la commune, le département ou la région, les tribunaux administratifs seront compétents à moins de disposition exceptionnelle. Les Conseils de préfecture ne statuent-ils pas dans des cas nombreux sur des pourvois formés contre les actes des préfets ? En quoi, l'extension de la compétence sur ce point constituerait-elle un danger ? Nous ne le voyons point.

Aujourd'hui, presque tous les jurisconsultes sont d'accord pour reconnaître au Conseil d'Etat la qualité de juge de droit commun en matière administrative. Il n'en a pas toujours été ainsi. Il fut un temps où la théorie du ministre juge eut des défenseurs ardents.

Eviter le retour de ces discussions et trancher nettement cette question du juge de droit commun est une tâche que le législateur devrait s'imposer. Si tout le contentieux électoral de la région, si, avec la nouvelle jurisprudence relative aux dommages causés par les services publics de l'Etat, des départements et des communes, les réclamations concernant les services départementaux et communaux étaient abandonnées aux juridictions nouvelles et si à cette compétence venait s'ajouter celle des contributions directes et celle des

travaux publics, il n'y aurait qu'un pas à faire pour réaliser cette réforme.

La question de la réforme des Conseils de préfecture étant toujours en suspens, il nous a paru intéressant de la reprendre car, si ces Conseils tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui sont inoffensifs, ils sont à peu près inutiles. Il importe donc de leur substituer le plus tôt possible de véritables tribunaux qui, sans entraîner de dépenses supplémentaires, auraient l'avantage de rendre de réels services.

Aussi, espérons-nous que devant les critiques qui se font chaque jour plus vives, la réforme désirée sera enfin prochainement réalisée.

Vu : *Le Doyen*,
P. CAUWÈS.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- ARTUR. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions.
- AUCOC. — Conférences de Droit administratif.
- BERTHELEMY. — Traité de Droit administratif.
- BERTON. — Réforme des Conseils de préfecture.
- BOUTALIGNIER. — Rapport à l'appui d'un projet de loi sur l'administration intérieure.
- DARESTE. — La justice administrative.
- DUCROCQ. — Cours de Droit administratif.
- DUGUIT. — La séparation des pouvoirs
- ESMEIN. — Eléments de Droit constitutionnel.
- JÈZE. — Rapport sur la réforme des Conseils de préfecture. (Bulletin de la Société d'Etudes législatives).
- HAURIOU. — Précis de Droit public et administratif.
- JACQUELIN. — Les principes du Contentieux administratif.
- LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- LAVALLÉE. — Réponse à la proposition de suppression du Conseil de préfecture de M. le député Morlot.
- ROLLAND. — Article sur la réforme des Conseils de préfecture. (Revue de Droit public, 1909).
- RIGAL. — Rapport sur la suppression des Conseils de préfecture

présenté au nom de la Commission de l'Administration générale, départementale et communale.

Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques, 1894.

Revue générale d'Administration, 1910.

Revue politique et parlementaire, 1897. Article de M. Michoud, professeur à la Faculté de Droit de Grenoble.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Pages.

Composition et attributions des Conseils de préfecture.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Composition</i>	3
CHAPITRE II. — <i>Attributions</i>	7
1 ^o Attributions contentieuses.....	8
<i>a</i>) Contentieux de pleine juridiction.....	9
<i>b</i>) Contentieux de la répression	11
<i>c</i>) Contentieux de la comptabilité publique.....	11
<i>d</i>) Procédure devant le Conseil de préfecture.....	12
2 ^o Attributions de tutelle.....	15
3 ^o Attributions consultatives.....	16
4 ^o Délégations et missions individuelles.....	17

DEUXIÈME PARTIE

Critiques.

Traitement insuffisant. Carrière sans avenir.....	19
Inexpérience des membres du Conseil de préfecture.....	21
Mélange des attributions des conseillers de préfecture et de leur subordination au Préfet.....	23

TROISIÈME PARTIE

Projets de réforme.

§ 1. Proposition Raudot.....	27
§ 2. Rapport de la Commission de décentralisation.....	28
§ 3. Diverses propositions.....	29
§ 4. Projet Fallières.....	29
§ 5. Projet Constans.....	33
§ 6. Proposition Lanjuinais.....	33
§ 7. Projet Barthou.....	34
§ 8. Proposition Morlot.....	35
§ 9. Projet Clémenceau.....	38
§ 10. Projet Lallemand.....	44
§ 11. Projet Millioux.....	49
§ 12. Projet Berton.....	52

QUATRIÈME PARTIE

Étude et Projet.

<i>Examen des divers systèmes proposés.....</i>	61
A) Organisation.....	66
1 ^{er} principe. Petit nombre de juges administratifs.....	66
2 ^e principe. Recrutement et avancement des membres des tribunaux régionaux.....	73
3 ^e principe. Garanties relatives aux déplacements et aux mesures disciplinaires.....	76
4 ^e principe. Traitements.....	78
B) Attributions.....	79
1 ^o Attributions individuelles.....	79
2 ^o Attributions consultatives.....	81
3 ^o Attributions juridictionnelles.....	82
a) Contentieux par nature.....	82
1. Affaires électorales.....	84
2. Contributions directes.....	86

3. Dommages causés par les services publics de l'Etat, des départements et des communes.....	89
4. Dommages résultant des distributions électriques sur la voie publique.....	95
b) Contentieux par détermination de la loi.....	95
1. Travaux publics.....	96
2. Domaine national.....	99
3. Usurpation sur les chemins vicinaux.....	99
4. Baux des sources d'eaux minérales.....	100
C) Contentieux de la répression.....	101
D) Attributions du contrôle financier.....	105
E) Procédure.....	107
• CONCLUSION.....	109
BIBLIOGRAPHIE.....	115

